

Jean-David Gerber

**Les stratégies foncières des
grands propriétaires fonciers :**
Etude de cas du pôle de développement
économique du Wankdorf

Working paper de l'IDHEAP 2008f
Chaire Politiques publiques et durabilité
Etude de cas no 2



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers: Etude de cas du pôle de développement économique du Wankdorf

no 2

Jean-David Gerber

Chaire Politiques publiques et durabilité

Working paper de l'IDHEAP 2008f

octobre 2008

Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch> > publications > Working Paper

© 2009 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Table des matières

0.	Introduction commune aux différentes études de cas	1
0.1.	Rappel des objectifs et du design général de recherche du projet	1
0.2.	Rappel du rôle/fonction des études de cas dans l'économie générale du projet	7
0.3.	Présentation des critères de choix et listage des études de cas retenues	8
0.4.	Objectifs et logique de la démarche comparative	10
1.	Introduction spécifique à l'étude de cas	12
1.1.	Choix de l'étude de cas	12
1.2.	Périmètre spatial de l'étude de cas	12
1.3.	Qu'est-ce qu'un PDE ?	13
1.4.	Le quartier du PDE Wankdorf	15
1.4.1.	Situation du quartier au sein de la ville de Berne	15
1.4.2.	Développement historique du quartier	15
1.4.3.	Objectifs généraux de développement du quartier	16
1.4.4.	Usages	18
2.	Chronologie du cas	23
2.1.	Chronologie	23
2.2.	Périmètre temporel du cas	24
3.	Contexte institutionnel général	25
3.1.	Politiques d'aménagement du territoire	25
3.1.1.	Un plan directeur pour concrétiser le PDE Wankdorf	25
3.1.2.	Plan d'affectation	26
3.1.3.	Commentaires	27
3.2.	Système bernois de pondération des trajets (<i>Fahrleistungsmodell</i>)	28
4.	Analyse des différentes étapes du projet	29
4.1.	Situation lors de la première étape (t_{-1}) de réalisation du projet de régulation des usages	29
4.1.1.	Description du RI local	29
4.1.2.	Acteurs et stratégies	34
4.1.3.	Analyse de la configuration et des jeux d'acteurs	35
4.2.	Situation lors de la seconde étape (t_0) de réalisation du projet de régulation des usages	36
4.2.1.	Description du RI local	36
4.2.2.	Acteurs et stratégies	42
4.2.3.	Analyse de la configuration et des jeux d'acteurs	42
5.	Analyse comparative diachronique de l'évolution du cas aux moments t_{-1} et t_0	43
5.1.	Tableau synthétique	43
5.2.	Les acteurs et de leurs stratégies	44
5.3.	Les configurations et les jeux d'acteurs	45
5.4.	La durabilité (win win 22)	45
5.4.1.	L'outil d'analyse win win 22	45
5.4.2.	Caractérisation et documentation des effets mesurés par les indicateurs	46
5.4.3.	Bilan : coûts et bénéfiques en fonction des composantes	48
5.4.4.	Interprétation	48
6.	Conclusion : discussion des hypothèses pertinentes du projet	51
7.	Littérature	55
8.	Annexes	56
8.1.	Entretiens	56
8.2.	Plan de zone	57
8.3.	Les rapports de propriété entre les quatre plus grands propriétaires fonciers	60
8.4.	WinWin 22 : Screening des impacts par composante	61
8.5.	WinWin 22 : Choix des éléments touchés par composante	62
8.6.	WinWin 22 : Indicateurs et objectifs	1

0. Introduction commune aux différentes études de cas

Cette étude de cas est partie intégrante du projet de recherche suivant :

- « Propriété foncière et aménagement durable du territoire. Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers collectifs en Suisse et leurs effets sur la durabilité des usages du sol / Bodeneigentum und nachhaltige Raumplanung ».
- Équipe de recherche : Peter Knoepfel (IDHEAP, requérant principal), Stéphane Nahrath (IDHEAP/IUKB, co-requérant), Jean-David Gerber (IDHEAP), Marie Fauconnet (IDHEAP) et Patrick Csikos (IDHEAP).
- Projet financé par le Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique (FNS Division I, projet n°100012-107833), Pro Natura, Office Fédéral de la Statistique (OFS), Office fédéral du développement territorial (ARE) et armasuisse.
- Durée : Octobre 2005 – Mars 2009.

0.1. Rappel des objectifs et du design général de recherche du projet

Ce projet de recherche s'inscrit dans la problématique générale du rôle de la propriété foncière dans les processus d'aménagement du territoire et, au-delà, de ses impacts sur les usages effectifs du sol et leur durabilité (Comby, Renard 1996 ; Cunha, Ruegg 2003 ; Nahrath 2003, 2005 ; Ruegg 2000). Il reprend ainsi l'idée que, au-delà de l'influence, souvent très structurante, du découpage du parcellaire, ce sont l'ensemble des enjeux (économiques) des rapports de propriété se jouant sur les marchés fonciers qui pèsent, souvent d'une manière déterminante, sur les opérations de zonage menées dans le cadre de la réalisation des plans d'affectation. Ce qui implique que les propriétaires fonciers constituent des acteurs déterminants dans les processus de délimitation des zones d'affectation, comme de définition des usages effectifs du sol.

L'objectif central de cette recherche consiste ainsi à analyser le rôle des grands propriétaires fonciers collectifs et des stratégies – aussi bien politiques que proprement foncières – que ces derniers développent en vue de la valorisation de leur patrimoine, dans le cadre des processus de choix en matière d'affectation et d'usage du sol. Plus particulièrement, il s'agit d'identifier les principales variables permettant de comprendre et d'expliquer les stratégies des grands propriétaires fonciers collectifs quant à leurs choix – ou tout simplement à leurs capacités – d'activer les règles relevant soit des politiques publiques, soit des droits de propriété, respectivement leur capacité à activer simultanément les deux répertoires de règles, dans le cadre des processus d'aménagement dans lesquels ils se trouvent impliqués. Ce faisant, cette recherche s'intéresse en premier lieu à analyser les stratégies *foncières* et *d'aménagement du territoire* des grands propriétaires fonciers collectifs *sous l'angle général de leurs effets sur la durabilité du développement territorial* et non pas (uniquement) à l'évaluation des effets – plus spécifiques et limités – de ces stratégies sur la durabilité de la gestion de leur patrimoine immobilier.

Les *questions* que nous investiguons dans le cadre de cette recherche portent :

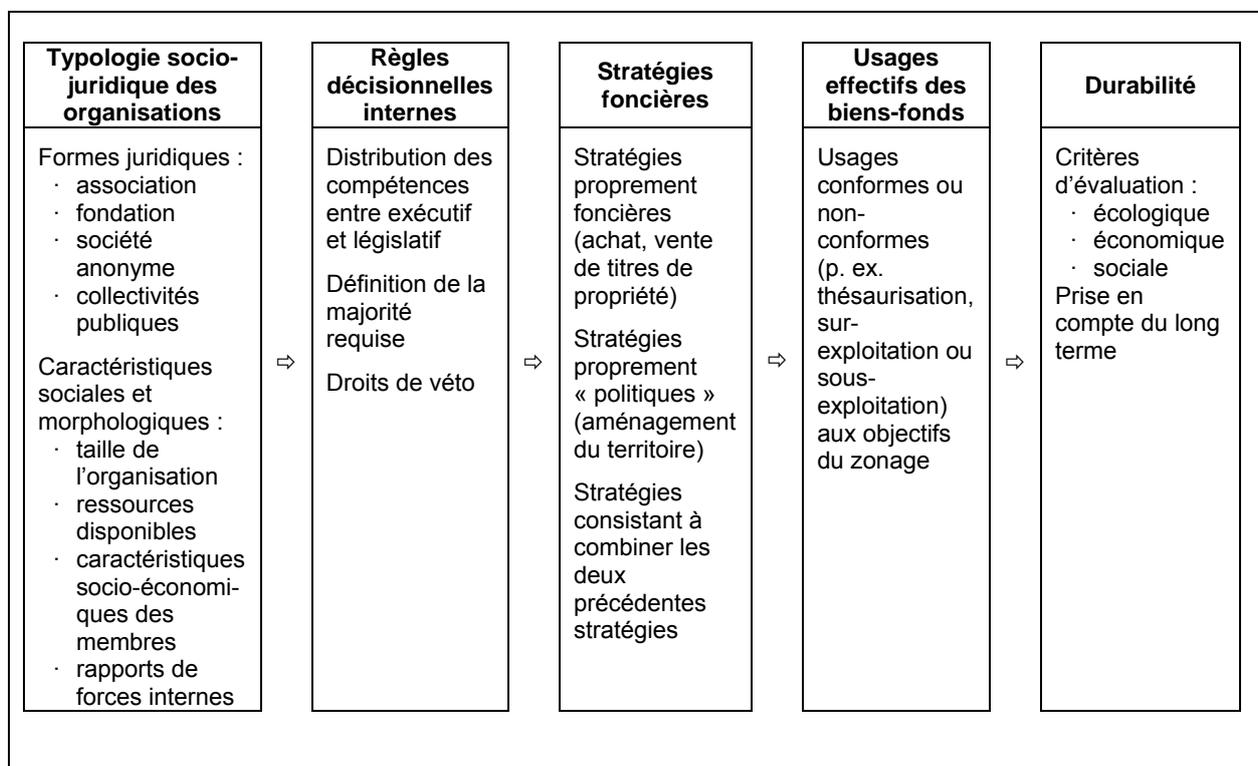
- (1) sur les différentes stratégies politiques et/ou foncières que ces grands propriétaires collectifs sont susceptibles de mettre en place afin de valoriser leurs biens-fonds ;
- (2) sur leur capacité à coordonner des stratégies menées simultanément sur les marchés fonciers et dans les arènes de politiques publiques (notamment dans le cadre des processus d'aménagement du territoire) ;

(3) sur les impacts des usages effectifs de leur patrimoine foncier et immobilier sur la durabilité écologique, économique et sociale de l’affectation et des usages du sol.

Nous émettons ainsi l’hypothèse (figure 1) qu’il existe une série de liens de causalité entre les différentes variables suivantes :

- les caractéristiques socio-juridiques des propriétaires fonciers collectifs (forme juridique, caractéristiques sociales, organisationnelles et morphologiques, objectifs poursuivis),
- les règles décisionnelles internes relatives à la gestion de son patrimoine foncier et immobilier,
- les stratégies politiques et/ou foncières développées par ces mêmes propriétaires afin de peser sur les choix relatifs à la définition des zones et à l’affectation du sol,
- les choix finalement retenus concernant les usages effectifs des bien-fonds et finalement,
- les effets en termes de durabilité (écologique, sociale et économique) de la réalisation de ces usages.

Figure 1 : Champ de recherche du projet et rapports de causalité entre variables



Par *caractéristiques socio-juridiques et organisationnelles*, nous entendons essentiellement trois séries de dimensions. La première consiste dans la forme juridique prise par l’organisation : association, fondation, société anonyme, collectivités publiques, etc. Celle-ci découle généralement des objectifs (économiques, écologiques, sociaux ou politiques) poursuivis par l’organisation, ainsi que de ses caractéristiques socioéconomique, de la structure de son capital ou encore de ses modalités d’implantation territoriale. Elle a bien évidemment des effets sur les règles de fonctionnement (notamment décisionnelles) internes, ainsi que sur le répertoire des stratégies et des comportements d’usage susceptibles d’être adoptés (ou non) par l’organisation. La deuxième dimension renvoie à l’ensemble des caractéristiques sociales, économiques, morphologiques et organisationnelles distinguant les différents types de propriétaires collectifs. Il s’agit par exemple

de la taille de l'organisation, des caractéristiques socioéconomiques de ses membres (ou de ses actionnaires), des ressources collectives (infrastructures, argent, temps, compétences (scientifiques, juridiques, techniques, etc.)), mobilisables auprès de ses membres, de la structure organisationnelle (centralisée, fédérée, etc.) et des rapports de force internes à l'organisation (oppositions centre-périphérie, exécutif-législatif, direction-conseil d'administration, etc.), ou encore des modalités de son implantation territoriale (nationale, cantonale, régionale, locale, concentrée dans les zones urbaines, rurales, etc.). La troisième dimension concerne les objectifs fondamentaux poursuivis par l'organisation. On peut distinguer ici trois grandes orientations que sont : les objectifs d'exploitation et de valorisation économique du patrimoine (voire la spéculation ou la thésaurisation), les objectifs d'exploitation et de valorisation sociale et politique du patrimoine, les objectifs de protection et de valorisation écologique et paysagère du patrimoine.

Par *règles décisionnelles internes*, nous entendons l'ensemble des règles organisant les processus de décision en matière de choix des stratégies de gestion, de valorisation, d'exploitation et ou de protection du patrimoine foncier et immobilier détenu par l'organisation.

Par *stratégies politiques et foncières* nous entendons l'ensemble des actions de toutes sortes délibérément menées (ou non) par un propriétaire collectif en vue d'atteindre ses objectifs. Sur la base des connaissances empiriques et théoriques qui sont les nôtres, il semble que l'on peut distinguer schématiquement les trois grands répertoires stratégiques suivants :

1. Les *stratégies proprement foncières* menées par les propriétaires directement sur le marché foncier. La concrétisation de telles stratégies passe par des opérations portant aussi bien sur le titre de propriété formelle (achat, vente, échange, don), que sur les droits de disposition (mise en location au travers d'un contrat d'affermage ou de droits de superficie, mise en gage/hypothèque, etc.).
2. Les *stratégies « politiques »* consistant à intervenir dans les processus décisionnels (parlementaires, démocratie directe), notamment en matières d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques à incidences spatiales (en premier lieu l'aménagement du territoire, mais également politique des transports, du logement, des agglomération, politique agricole, de protection de la nature et du paysage, etc.) susceptibles d'avoir des impacts (positifs ou négatifs) sur la poursuite des objectifs de l'organisation, respectivement sur la mise en valeur de son patrimoine foncier et/ou immobilier.
3. Les *stratégies consistant à combiner les deux précédentes stratégies* de manière à pouvoir créer des synergies, par exemple en menant des opérations *concertées* et *simultanées* sur les marchés fonciers *et* dans les arènes de politiques publiques pertinentes¹.

Par « *usages (stratégiques) effectifs de leur bien-fonds* », nous entendons les choix concrètement opérés par les propriétaires fonciers – respectivement les ayants droits auxquels ils ont éventuellement transféré (par la mise en affermage, la location, la vente de droits de superficie, etc.) leurs droits d'usages – concernant l'exploitation de leur bien-fonds par rapport aux limites prescrites par le plan d'affectation et le règlement communal. On peut ici distinguer, à titre

¹ A titre d'illustration, on peut citer le cas de la politique foncière de la Ville de Bienne fondée sur la combinaison des opérations foncières et de zonage (de ses propres biens-fonds), celui d'un promoteur immobilier faisant pression sur une commune en train de réviser son plan d'affectation de manière à faire classer en zone constructible les terrains qu'elle vient d'acquérir ou encore, le cas d'une ONG environnementale achetant des terrains stratégiques au sein d'une zone protégée ou d'une zone intermédiaire (voire même en zone à bâtir), afin de se positionner comme un interlocuteur incontournable lors de la prochaine révision du plan de zone, de quartier ou lors de la redéfinition de la zone protégée, par exemple dans le cadre d'un projet de création d'un Parc Naturel Régional.

d'illustration, plusieurs comportements d'usages : (1) l'affectation *conforme* aux objectifs, (2) la *sous-utilisation*, (3) les tentatives de *surexploitation*.

Par *effets sur la durabilité des usages du sol*, nous entendons les conséquences physiques (écologiques), économiques et sociales des usages effectifs que les propriétaires fonciers (ou leurs ayants droits) font des biens-fonds, mesurables à l'aide des critères de durabilité élaborés par l'administration (p. ex. système d'évaluation Monet ou Win Win 22²).

La configuration de variables identifiées dans la figure 1 et les relations de causalité qu'elle permet d'envisager fonctionnent donc comme une sorte de *matrice à hypothèses*. Ainsi, pour chaque flèche reliant les différents groupes de variables entre eux, il est possible de formuler un certain nombre d'hypothèses de causalités plus spécifiques. L'encadré qui suit en propose un certain nombre qui ont guidé la première partie de nos travaux.

Hypothèses portant sur les effets des caractéristiques socio-juridiques des organisations et des règles décisionnelles internes sur les choix opérés en matière de stratégies politiques et/ou foncières :

1. Plus la structure organisationnelle interne du propriétaire collectif est complexe et fragmentée - notamment plus le poids de l'organe législatif (assemblée générale) est fort en comparaison avec celui de l'exécutif (cf. le cas des communes) – plus il y a de points de veto possibles et moins l'organisation est capable d'élaborer des stratégies foncières cohérentes par rapport à ses objectifs, ce qui a pour conséquence de rendre plus difficile son positionnement sur les marchés fonciers et d'affaiblir sa capacité à gérer (vendre, acquérir, louer) des droits d'usage du sol.
2. Plus un acteur se trouve dans une situation de faiblesse sur le marché foncier, plus il va développer des stratégies dans les arènes de politiques publiques afin de tenter de reprendre le contrôle des droits d'usage sur le sol.
3. Plus la propriété et les compétences foncières de l'organisation sont localisées, moins celle-ci a de capacité à développer une véritable stratégie foncière cohérente à grande échelle. Au contraire, plus une organisation possède une capacité à articuler de manière efficace ses différents niveaux institutionnels (relations entre niveaux locaux, ainsi qu'entre niveaux locaux et centraux), plus elle devient efficiente sur les marchés fonciers, en raison de sa capacité de réactions rapides (circulation de l'information). De même, la solution de la copropriété foncière entre le centre et les sections régionales (p. ex. Pro Natura) permet un contrôle réciproque empêchant de mauvaises opérations foncières.
4. Plus le service spécialisé dans la gestion du patrimoine foncier a tendance à s'autonomiser au sein de l'organisation, plus il existe un risque que la fonction première de ce patrimoine résultant des objectifs poursuivis par l'organisation (p. ex. sécurisation du développement de l'entreprise, réalisation par la collectivité publique de projets d'aménagement, etc.) perde de l'importance au profit d'une stratégie (spéculative) de captation de la plus-value sur les marchés fonciers.

Hypothèses concernant les liens entre types et objectifs des organisations et l'orientation de leurs stratégies foncières :

5. Parmi l'ensemble des propriétaires fonciers collectifs, les communes sont les propriétaires les mieux placés pour développer des stratégies « combinées » (stratégies simultanées sur les

² Cf. sur ce point, voir Knoepfel, Münster, Corbière-Nicollier (2006).

marchés fonciers et dans les arènes de politiques publiques). Par ailleurs, plus il y a concentration dans les mains des services de l'Etat, à la fois de la propriété foncière et de la capacité politique à définir le zonage, plus il y a de risques pour que les *outcomes* varient de manière importante en fonction de l'orientation politique de la majorité au pouvoir (risque de discontinuité) ; de telles situations de concentration des pouvoirs dans les mains publiques pouvant mener à des effets pervers tels que urbanisation à des endroits inappropriés, accélération de l'étalement urbain, thésaurisation ou encore spéculation publique.

6. Plus le poids politique d'une organisations augmente (p. ex. droit de recours des organisations de protection de la nature et de l'environnement), moins la voie de l'intervention foncière devient fréquente, dans la mesure où la nécessité d'un passage coûteux par les acquisitions foncières est remplacée par la possibilité d'intervenir dans les processus de zonage et d'aménagement.
7. Les acteurs économiques et les investisseurs actifs dans le secteur immobilier cherchent de plus en plus fréquemment à se garantir l'accès et l'usage du sol sans devoir acquérir les droits de propriété formelle (i.e. la propriété foncière directe) ; ceci pour trois raisons principales : premièrement parce que la rente foncière a perdu de son attrait par rapport aux possibilités de gains sur les autres marchés (notamment boursiers et financiers) ; deuxièmement parce que la forte augmentation des prix du sol et donc celle de la part du foncier dans les coûts des opérations immobilières implique une immobilisation de capitaux trop importante pour les entreprises qui risque de péjorer leurs capacités d'investissement dans leur secteur d'activité principal. Troisièmement, parce que la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire représente une structure de contrainte qui contribue non seulement à garantir les droits d'usage des propriétaires et la valeur économique des biens-fonds, mais également, dans certains cas, à réduire la marge de manœuvre, voire la rente foncière de ces mêmes propriétaires rendant les investissements fonciers potentiellement moins attractifs.

Hypothèses portant sur les liens entre stratégies politiques et/ou foncières et usages effectifs des biens-fonds :

8. La « titrisation » de la propriété, soit la stratégie consistant, pour un investisseur, à passer par une forme indirecte de propriété (p. ex. achat de parts/titres d'une société anonyme immobilière) correspond à une réduction des usages effectifs des biens-fonds par les propriétaires et à un accroissement du rôle des gestionnaires et des locataires dans la définition des usages effectifs des biens-fonds.
9. Ce faisant, la « titrisation » correspond également à un changement important du rapport à la propriété foncière et immobilière, le modèle du rapport *patrimonial* à la propriété durablement ancré localement étant progressivement remplacé par un rapport *d'investisseur* spatialement plus dispersé et temporellement moins stable (i.e. caractérisé par une transformation plus fréquente de la structure de propriété) ayant des conséquences sur les usages effectifs des biens-fonds.
10. L'adoption, par les grands propriétaires fonciers collectifs, de comportements non-conformes aux objectifs des plans d'aménagement en matière d'usages du sol sont susceptibles d'émerger (1) lorsqu'il y a inadéquation entre les objectifs des planificateurs et les intérêts objectifs (ou perçus comme tels) des propriétaires, (2) dans les cas où les tentatives des propriétaires fonciers à faire valoir leurs intérêts dans le processus décisionnel du zonage ont échoué, ou

encore (3) en cas d'incapacité des aménagistes à convaincre et/ou contraindre les propriétaires de la pertinence de leurs choix d'aménagement.

11. Plus un propriétaire foncier se retrouve involontairement propriétaire de terrain qu'il n'avait pas initialement désiré acquérir (par exemple une banque en cas de faillite de son débiteur ou Pro Natura en cas de legs), plus il aura tendance à opérer des choix d'usage non-conformes aux objectifs de la planification.

Hypothèses portant sur les liens entre usages effectifs des biens-fonds et les effets en termes de durabilité écologique, économique et sociale :

12. Moins les usages effectifs des biens-fonds sont conformes aux objectifs de la planification et aux prescriptions du plan d'affectation, plus les effets de ces usages en termes de durabilité sont imprévisibles et plus il y a de risques pour qu'ils soient moins durables, non seulement écologiquement, mais également économiquement et socialement.
13. Les comportements de sous-exploitation ne sont pas forcément durables et, inversement, les comportements de surexploitation ne sont pas forcément non durables.

De manière à opérationnaliser les différent(e)s (groupes de) variables, de même qu'à évaluer empiriquement la plausibilité des différentes hypothèses que nous venons de mentionner, notre *design de recherche* propose une démarche combinant plusieurs types d'enquêtes et de *produits* différents dans le cadre des étapes suivantes :

Produit 1 : *Un screening juridique*³ portant à la fois sur le *droit des personnes morales* (code civil et code des obligations) et sur le *droit comptable et commercial* (Bord 2006). Il a pour objectif de décrire la diversité et les spécificités des formes organisationnelles et juridiques⁴ que peuvent prendre les différents propriétaires fonciers collectifs actifs sur les marchés fonciers du pays.

Produit 2 : *Un screening du « paysage » de la propriété foncière collective en Suisse* permettant d'élaborer une première représentation, la plus complète possible, de la structure de distribution de la propriété foncière et Suisse en répondant à la question *qui possède quoi et où ?* Ce screening a également pour objectif d'identifier les principaux propriétaires fonciers du pays, que ce soit en termes de surfaces ou de valeur économique du patrimoine. Malgré un très gros investissement en temps et en énergie, notamment pour pouvoir accéder, collecter les données foncières, ce travail n'a pas abouti jusqu'ici faute de données suffisamment représentatives, faute de temps et faute de ressources humaines suffisantes.

Produit 3 : *La réalisation de neuf études monographiques* consacrées aux principales catégories de propriétaires fonciers du pays. Chaque monographie décrit (1) les caractéristiques socio-juridiques et les règles organisationnelles et décisionnelles internes au propriétaire, (2) l'état de son patrimoine foncier et/ou immobilier et (3) l'état des réflexions en matière d'intégration des principes de la durabilité dans la gestion de son patrimoine.

Produit 4 : *La réalisation de quatre études de cas* analysant des processus de mise en œuvre de stratégies (foncières et/ou politiques), ainsi que leurs effets en termes de durabilité ; ceci dans le

³ Un *screening* consiste en une opération de « balayage » permettant une identification de l'ensemble des éléments pertinents pour la suite de la recherche et, d'autre part, une première reconnaissance qualitative des caractéristiques de ces éléments.

⁴ Associations (de droit privé ou public, à but lucratif ou non), fondations (de droit privé ou public), SA, Sàrl, Bourgeoisies, consortages, communes politiques, services de l'État, etc.

cadre de différentes configurations d'acteurs typiques au sein des différentes zones d'aménagement, respectivement pour différents types de processus de changements de zones⁵.

0.2. Rappel du rôle/fonction des études de cas dans l'économie générale du projet

Les quatre études de cas présentées, discutées et comparées dans ce cahier constituent la dernière étape de la recherche (produit 4). Fondamentalement, ces études de cas ont pour objectif d'étudier, dans quatre périmètres d'aménagement particuliers, les processus empiriques concrets de mise en œuvre des stratégies politiques et foncières (i.e. les « stratégies en action ») d'un certain nombre de grands propriétaires fonciers collectifs ; ceci afin d'analyser et d'évaluer les effets de ces stratégies, d'une part, sur le déroulement des processus d'aménagement du territoire et les relations entre acteurs au sein de ces processus et, d'autre part, sur la durabilité sociale, économique et environnementale des changements d'affectation et d'usages effectifs du sol qui en résultent.

Pour ce faire, nous avons choisi d'étudier dans une perspective diachronique le déroulement de quatre processus de réaménagement de différents types de périmètres caractérisés pour chacun par la présence d'un nombre plus ou moins important de grands propriétaires fonciers/immobiliers collectifs dont les stratégies ont été présentées et analysées dans les monographies. Ces quatre périmètres sont les suivants⁶ :

1. Le processus de réalisation du pôle de développement économique (PDE) du quartier du Wankdorf à Berne.
2. La démilitarisation partielle des usages de la place de Thoune
3. La reconstruction du complexe du stade de la Maladière à Neuchâtel
4. Le développement de la zone commerciale des Champs de Boujean à Bienne.

C'est ainsi que, dans chacune des ces études de cas⁷, nous focalisons notre attention - après une brève présentation factuelle des événements constitutifs du cas (i.e. du processus de réaménagement) – sur la configuration des acteurs et son évolution au cours du processus. Puis nous analysons les stratégies en action des différents acteurs et mettons en perspective les stratégies empiriques des grands propriétaires collectifs par rapport aux stratégies identifiées dans le cadre des monographies.

L'analyse de ces stratégies se fait également au travers de la reconstitution du régime local de régulation (politiques publiques et droits de propriété) dont nous essayons de montrer les effets sur les stratégies des différents acteurs. La mise en relation entre les principales dispositions du régime local, la configuration des acteurs et leurs stratégies permet ainsi d'appréhender le fonctionnement du Régime Institutionnel local ainsi que son évolution dans le temps.

⁵ À titre d'exemple de « configurations typiques », mentionnons : le développement des différents types de zones constructibles dans les communes périurbaines, l'implantation de zones industrielles et/ou commerciales en (proche) banlieue, le réaménagement d'un plan de quartier sensible au centre-ville ou aux abords d'une gare, la réaffectation d'une friche industrielle, le déclassement d'une zone à bâtir surdimensionnée, un remembrement parcellaire en zone agricole (et/ou en zone à bâtir), la mise sous protection d'une zone naturelle sensible etc.

⁶ Les critères de choix de ces quatre cas sont brièvement présentés dans la section suivante.

⁷ Une version complète de chacune de ces études de cas a été publiée sous la forme d'un working paper de l'IDHEAP téléchargeable à l'adresse suivante : www.idheap.ch → publications → Working Paper.

Dans une dernière partie de chacune des études de cas, nous procédons à une analyse des effets sur la durabilité de ces processus d'aménagement au travers d'une analyse relativement holistique telle que le permet l'instrument WinWin 22 (Knoepfel, Münster, Corbière-Nicollier 2006), ainsi qu'à une discussion des hypothèses présentées ci-dessus.

0.3. Présentation des critères de choix et listage des études de cas retenues

Compte tenu des objectifs de recherche présentés ci-dessus, les critères de sélection des études de cas retenus sont les suivants :

- Présence au sein du périmètre de réaménagement analysé d'un nombre aussi important que possible de grands propriétaires fonciers/immobiliers collectifs analysés dans le cadre des monographies (produit 2).
- Diversité la plus grande possible des formes juridiques et organisationnelles de ces grands propriétaires permettant d'analyser un maximum de stratégies politiques et foncières différentes telles qu'identifiées dans les monographies.
- Forte imbrication des enjeux fonciers dans le processus d'aménagement. En particulier, présence de processus de redéfinition et de redistribution des droits de propriété foncière entre les différents acteurs (privés et publics) participant au processus d'aménagement.
- Importante redéfinition de l'affectation du sol impliquant un important processus de redistribution des droits d'usage des biens-fonds fonciers et immobiliers.
- Focalisation sur des processus représentatifs de certains des grands enjeux d'aménagement contemporains en termes de durabilité environnementale, sociale et économique (cf. tableau 1 ci-dessous).
- Présence dans l'un ou l'autre des périmètres analysés des différents cofinanceurs du projet – notamment armasuisse et Pro Natura -, ainsi que d'enjeux spécifiques à la gestion de leur patrimoine foncier/immobilier respectif.
- Accessibilité des données foncières, ainsi que des données concernant les (stratégies des) principaux acteurs (privés et publics).

Le tableau 1 présente les différents périmètres d'études de cas initialement identifiés comme potentiellement pertinents. Ces et évalués, en fonction du type de localisation et de configuration d'acteurs, ainsi que les quatre périmètres finalement retenus. Comme on peut le remarquer, les quatre études de cas finalement retenues sont localisées dans les deux premiers types de zones urbaines et sub- et périurbaines. Si l'on peut certainement regretter l'absence d'études de cas dans les périmètres de la zone agricole et de la zone protégée, notre choix s'explique par la volonté de focaliser notre attention sur les périmètres rassemblant la plus grande quantité de grands propriétaires collectifs autour d'enjeux d'aménagement parmi les plus importants du moment.

Tableau 1 : Inventaire des études de cas potentielles

Types de zones/localisation	Configuration d'acteurs	Périmètres évalués et sélectionnés (en gras)
1. Zones à bâtir équipées et (partiellement) construites en zone urbaine et suburbaine.	Caisses de pension, CFF (gares), sociétés immobilières, fonds de placements, banques, assurances, grands distributeurs, communes et cantons, parfois Bourgeoisies (Berne).	1. Reconstruction du stade de la Maladière à Neuchâtel (NE) 2. Beau-séjour-Flon, Lausanne (VD) 3. Stade du Hardturm à Zurich (ZH) 4. Stadtraum gare centrale de Zurich (ZH) 5. Parc immobilier de la caisse de pension de la Ville de la Chaux-de-Fonds (NE) 6. Revitalisation du quartier de la Langstrasse à Zurich (ZH) 7. Revitalisation de la friche industrielle de la Praille (GE) 8. Pôle de développement économique (PDE) du quartier du Wankdorf à Berne (BE)
2. Zones « intermédiaires » (essentiellement sub- et péri-urbaines) en cours de (ré)affectation. Zone agricole à proximité immédiate de la zone à bâtir. Développement de zones industrielles, commerciales, logement.	Grands distributeurs, CFF (ateliers, gare des marchandises), Armasuisse, propriétaires (privés et publics) de friches industrielles, sociétés immobilières, banques, agriculteurs.	9. Développement de la zone industrielle et commerciale de Champ-de-Boujean à Bienne (BE) 10. Glattpark (ZH) 11. Place d'armes de Thoune (BE)
3. Zone agricole « consolidée » et réaffectation de terrains agricoles (4 ^{ème} zone).	Agriculteurs, communes, cantons, Bourgeoisies, Armasuisse.	12. Riethmeim (Pro Natura) (AG) 13. Abandon gare de triage Däniken/Gretzenbach (SO)
4. Forêts, zones protégées ou autres types de zones spéciales (ferroviaire, militaire).	Bourgeoisies, communes, cantons, Pro Natura, CFF (forêts de protection), armasuisse.	14. Parc Naturel du Chasseral (BE/NE) 15. Forêts de protection BLS/CFF 16. projet « resort » touristique à Andermatt (UR)

Le tableau 2 qui suit répertorie les différents grands propriétaires collectifs présents dans les quatre différents périmètres des études de cas.

Tableau 2 : Présence des grands propriétaires collectifs dans les périmètres d'études de cas

Périmètres des études de cas	Grands propriétaires collectifs présents dans le périmètre
Reconstruction du stade de la Maladière à Neuchâtel (NE)	<ul style="list-style-type: none"> • Commune de Neuchâtel • Fonds de pension XX • COOP • Etc.
Pôle de développement économique (PDE) du quartier du Wankdorf à Berne (BE)	<ul style="list-style-type: none"> • Bourgeoisie de Berne • Canton de Berne • Ville de Berne • DDPS • CFF SA
Développement de la zone industrielle et commerciale de Champ-de-Boujean à Bienne (BE)	<ul style="list-style-type: none"> • Ville de Bienne • COOP • Rolex • Etc.
Place d'armes de Thoune (BE)	<ul style="list-style-type: none"> • DDPS

0.4. Objectifs et logique de la démarche comparative

La démarche comparative développée ici entre les quatre études de cas poursuit plusieurs objectifs :

1. Pour ce qui concerne les grands propriétaires collectifs présents dans plusieurs périmètres, elle permet d'évaluer la permanence (ou non) de leur stratégie dans différents contextes et différentes configurations d'acteurs.
2. Elle permet de comparer les (en)jeux autour de la redistribution des droits de propriété et d'usages, notamment entre les différents acteurs privés et publics, fonctionnant comme « levier » dans la réalisation des différents types de projets. En particulier, elle permet de comparer les différentes stratégies des acteurs publics, notamment cantonaux et communaux, dans différents processus d'aménagement caractérisés par des configurations d'acteurs et d'intérêts très diverses.
3. Elle permet de comparer les différents arrangements fonciers, montages financiers, ainsi que modalités de définition de l'affectation du sol et de distribution des droits d'usage résultant des différents *régimes de régulation locaux* mis en place afin de permettre la réalisation du projet d'aménagement.
4. Elle permet, finalement, de comparer les effets de ces différents régimes locaux sur la durabilité environnementale, sociale et économique de l'affectation et des usages des biens-fonds qui en résultent. Pour ce faire, les résultats des évaluations de la durabilité réalisées pour chaque périmètre seront systématiquement comparés à l'aide des « roses des vents » du programme d'analyse win win 22. Ces résultats seront comparativement mis en relation avec

les principales variables explicatives supposées de notre cadre d'analyse que sont (cf. figure 1 ci-dessus) : les caractéristiques socio-juridiques des grands propriétaires collectifs, les règles décisionnelles internes, ainsi que les stratégies foncières annoncées, respectivement effectivement mise en œuvre dans le périmètre en fonction des objectifs poursuivis et de la configuration des acteurs en présence.

1. Introduction spécifique à l'étude de cas

1.1. Choix de l'étude de cas

Pourquoi ce cas?

Deux plans directeurs régionaux se sont succédé afin de diriger le développement du quartier du Wankdorf, situé à l'est de Berne. Bien qu'ils servent tous les deux à concrétiser localement le programme bernois de création de « pôles de développement économique (PDE) », la conception des deux plans directeurs successifs est très différente. Alors que le premier plan directeur est conçu de manière classique selon un système de fiches, le second est structuré de manière beaucoup plus libre afin de garantir suffisamment de marge de manœuvre lors de sa mise en œuvre. Alors que dans le premier, les propriétaires fonciers n'ont pas été impliqués, ils constituent le noyau dur du second. Alors que les autorités agissaient en tant que puissance publique dans le premier, elles agissent autant en tant que développeurs, voire comme promoteurs, dans le second (à tel point d'ailleurs que le coordinateur du deuxième plan directeur a dû être choisi en dehors de l'administration pour garantir son impartialité). Toutes ces raisons illustrent un changement intervenu dans la manière de concevoir le processus de planification et d'aménagement du territoire qui se fait en collaboration étroite avec les acteurs privés, en particulier les propriétaires fonciers qui correspondent généralement aux investisseurs potentiels.

La porte d'entrée de cette étude de cas est PDE du Wankdorf. Ce cas concret permet l'analyse des stratégies des différents propriétaires fonciers et des acteurs planificateurs et leurs conséquences sur la durabilité. L'objectif de cette étude de cas est donc de mettre en évidence cette interaction entre processus d'aménagement et propriété foncière.

1.2. Périmètre spatial de l'étude de cas

Cette étude de cas reprend le périmètre du plan directeur cantonal PDE Wankdorf (voir carte sous le point 1.4.3). Ce dernier s'étend sur le territoire de trois communes : Berne, Ostermundigen et Ittigen. Dans le cadre de la présente étude, l'accent est toutefois mis sur l'analyse de la partie bernoise du périmètre.

Selon le chargé de projet responsable du PDE, le périmètre retenu est une donnée historique. Lui-même ignore les critères retenus au départ lors des premières réflexions concernant le plan directeur de 1995 (Paul Moser, entretien 8.9.2008). Toujours est-il que le périmètre retenu correspond aux attentes du présent projet de recherche, puisqu'il englobe l'ensemble des territoires situés au Nord-Est de Berne qui ont un potentiel de construction, de transformation ou de densification. Alors que les espaces verts des allmends et des différents parcs ont été inclus (certains sont situés en zone constructible d'habitation comme le Springarten), les quartiers d'immeubles ont été délibérément exclus, ce qui explique le périmètre relativement irrégulier de la zone.

Vu l'importance stratégique des terrains de ce périmètre pour le développement futur de la ville, les discussions entre les acteurs responsables de la planification, les propriétaires fonciers, les représentants politiques et les associations de quartier sont particulièrement animées. Dans ce sens,

ce périmètre illustre idéalement les intérêts parfois divergents qui opposent planificateurs, propriétaires civils et population.

1.3. Qu'est-ce qu'un PDE ?

Définition générale⁸

Le programme PDE est l'un des projets les plus importants du canton de Berne destinés à renforcer l'attractivité économique du canton. À ce titre, il fait l'objet d'une coordination entre plusieurs Directions car les projets de PDE traduisent une volonté de coordonner les politiques économique, des transports, de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Une mise en œuvre en collaboration étroite avec les communes est prévue.

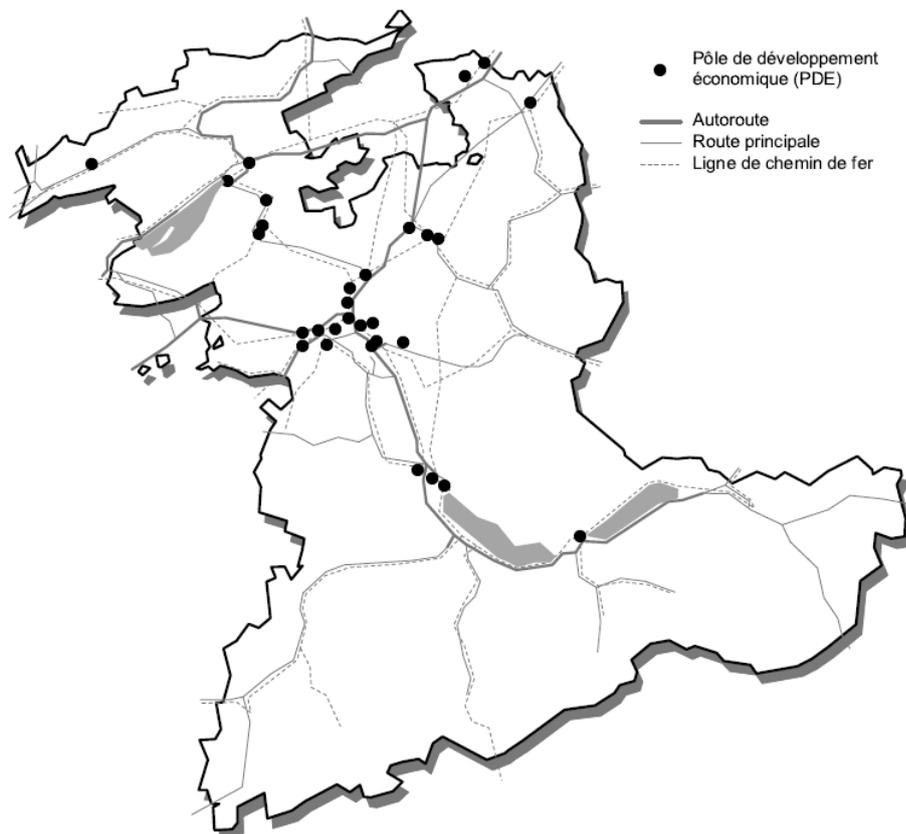
Lancé en 1989, le programme PDE a comme objectif de concentrer les places de travail en des lieux choisis et de promouvoir un développement économique. Il s'agit ainsi d'aménager certains emplacements stratégiques centraux de telle sorte que des entreprises puissent s'y installer, construire ou s'agrandir dans les meilleurs délais possibles.

Face à la concurrence des villes les unes avec les autres, il apparaît que la région en mesure de garantir la possibilité de réaliser rapidement les projets de construction a les meilleurs atouts pour attirer des entreprises. Le programme prévoit ainsi notamment de mettre à disposition sur les sites retenus des espaces convenant à des bureaux ou à des commerces, ou des espaces affectés aux loisirs. Les pôles de développement sont situés aux points nodaux des transports publics (RER bernois) et offrent un large réservoir de main-d'œuvre et de clients. Tout en promouvant des emplacements aussi bien desservis que possible, l'objectif est de limiter les transports privés au strict minimum afin de veiller à ce que la pollution atmosphérique supplémentaire reste à un niveau aussi bas que possible.

Il apparaît que le succès d'un projet de pôle de développement requiert en fin de compte un large consensus en ce qui concerne les choix d'aménagement du site : le canton doit collaborer avec les communes concernées, mais également avec les propriétaires fonciers concernés ou les entreprises de transport.

⁸ Source : Site du canton de Berne.

URL : www.jgk.be.ch/site/fr/index/agr/agr_raumplanung/agr_raumplanung_kant_rp/agr_raumplanung_kant_rp_siedlungswirtschaft/agr_raumplanung_kant_rp_siedlungswirtschaft_esp.htm



Source : Pan directeur cantonal bernois, Mesure C_04

Soutien renouvelé du canton aux PDE

En 2004, après avoir pris connaissance du 5e rapport intermédiaire concernant le programme PDE, le Conseil-exécutif du canton de Berne a confirmé les objectifs du programme PDE et posé les jalons de la prochaine étape de réalisation du projet. Le canton a décidé de soutenir les sites PDE en offrant les différents services suivants (OACOT 2007) :

- « Il coordonne sur le plan financier et en ce qui concerne les échéances les investissements en matière d'aménagements routiers, ferroviaires et de l'espace public, et réserve chaque année dix millions de francs pour les réalisations.
- Il participe jusqu'à hauteur de 50 pour cent aux coûts induits par les procédures d'aménagement concerté.
- Il veille à la sauvegarde de ses intérêts par la désignation d'une personne chargée d'assurer le suivi du projet PDE et collabore activement au sein de l'organisation locale de projet.
- Il accorde la priorité aux sites PDE lors de l'octroi de crédits de trajets, pour les projets générant un trafic important (>2000 trajets/jour).
- Il fournit régulièrement aux autorités, aux milieux aux politiques et au public intéressé des informations sur les progrès des sites PDE par l'intermédiaire du bulletin «Baromètre des PDE».
- Il procède à un controlling régulier qui lui permet de contribuer à l'évaluation des progrès enregistrés par les PDE et de procéder aux remaniements nécessaires. »

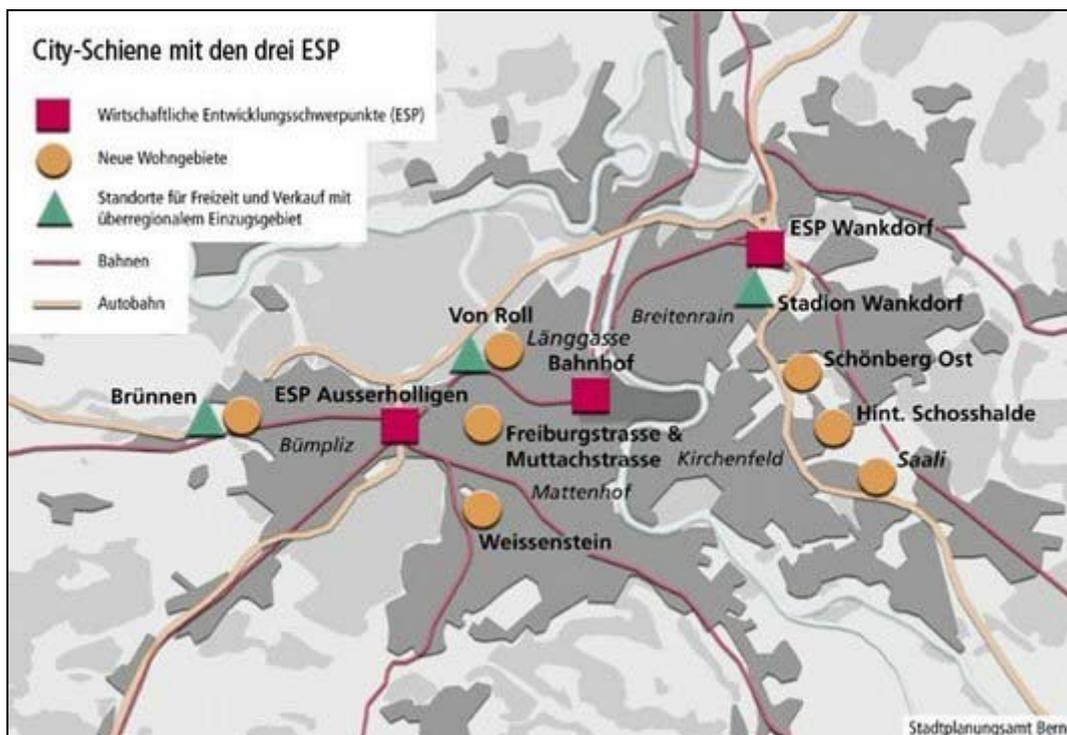
Le canton a en outre formulé certaines attentes envers les communes, les propriétaires fonciers et les entreprises de transport. Il souhaite que ces partenaires

- « soutiennent activement la stratégie PDE orientée vers la mise en œuvre ;
- examinent eux-mêmes de manière continue et critique les progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs fixés dans les projets PDE » (OACOT 2007).

1.4. Le quartier du PDE Wankdorf

1.4.1. Situation du quartier au sein de la ville de Berne

Le périmètre du plan directeur du Wankdorf s'étend entre les arrondissements urbains de Kirchenfeld-Schosshalde (Stadtteil IV) et de Breitenrain-Lorraine (Stadtteil V), situés à l'Est de la ville.



Source : Ville de Berne, www.bern.ch/leben_in_bern/wohnen/planen/aktuell/esp

1.4.2. Développement historique du quartier

„Der Norden von Bern galt schon früh als wichtiges städtebauliches Entwicklungsgebiet. Der erste Eisenbahnzug fuhr im Juni 1857 von Herzogenbuchsee in den Wylerfeld-Bahnhof ein. Ab 1873 entstand die Kaserne, 1900 der erste Schweizer Ballon-Militärflugplatz auf dem Beundenfeld. 1925 ist das erste Wankdorf-Stadion erstellt und 1954 für die Fussball-WM massiv vergrössert worden. 1954 trug der Weltmeistertitel Deutschlands den Ruhm des Wankdorfes über die Ländergrenzen hinweg. Und 2004 wurde im Raum Wankdorf das in Bern grösste Hotel Novotel, Ibis, Etap mit über 600 Betten eröffnet. Ende des gleichen Jahres wurde die neue S-Bahn-Station Wankdorf in Betrieb genommen und am 1. August 2005 ist das neue topmoderne Fussballstadion Stade de Suisse Wankdorf eröffnet worden.“ Source: www.wankdorf.info

Le développement industriel de ce périmètre remonte aux années 1960, suite à la construction des autoroutes et sous l'effet d'une conception nouvelle de l'aménagement du territoire séparant lieux

de travail et habitat. Le long des routes nationales, surtout à proximité d'échangeurs comme celui du Wankdorf (mais aussi de Schönbühl, par exemple), de nombreux remaniements parcellaires ont ainsi créé de vastes zones industrielles qui ont induit de nouveaux flux de pendulaires. L'aménagement des infrastructures, la décentralisation programmée et la croissance générale ont abouti à l'extension des banlieues (Ch. Pfister & P. Messerli, Dictionnaire historique de la Suisse).

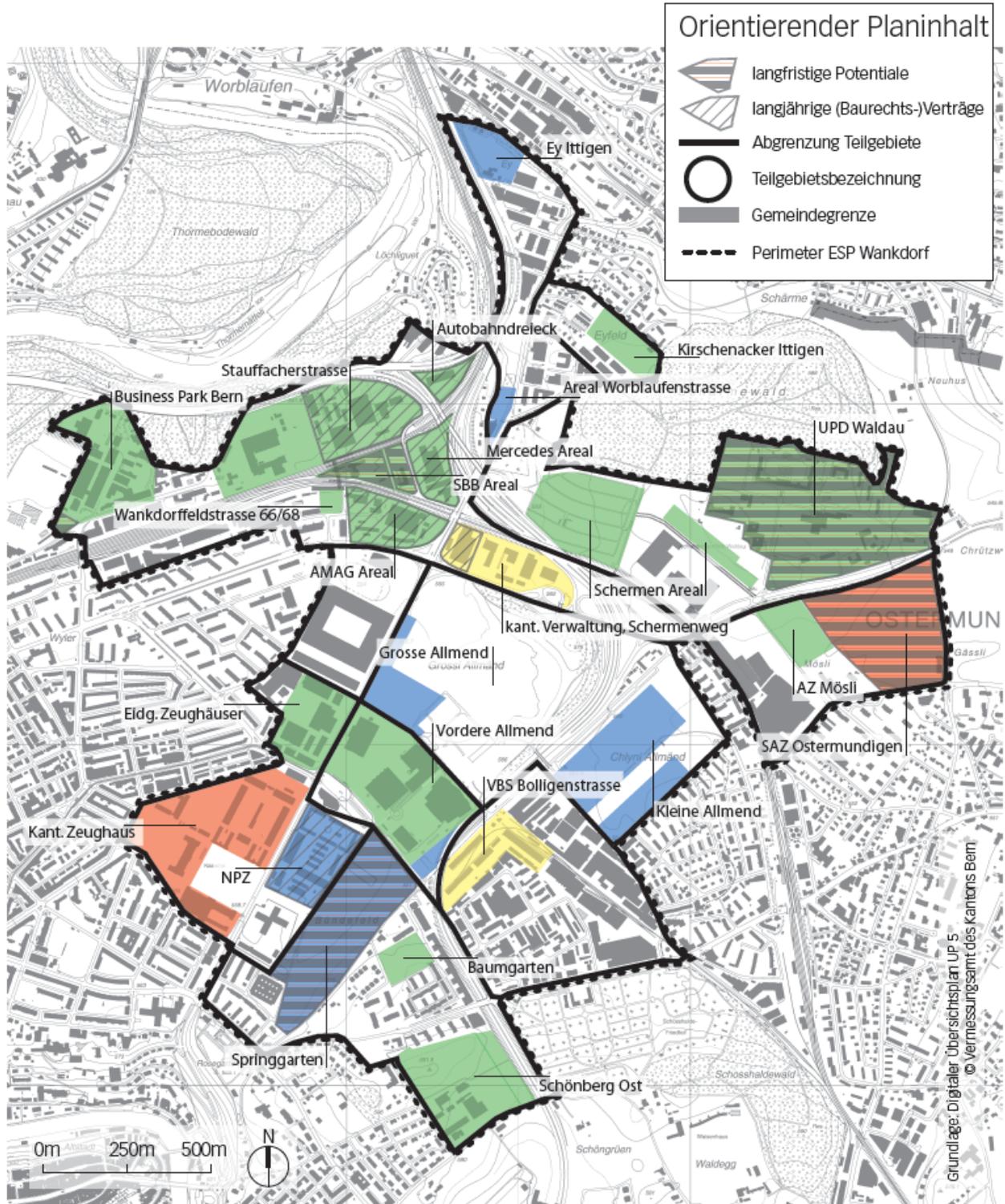


Jonction du Wankdorf en 1974. Source : Site de l'association de quartier Burgfeld (www.allmendbern.ch)

L'urbanisation s'est faite en ménageant toutefois des surfaces libres de grande ampleur, comme les Allmende, le Springgarten ou le Schermenwald. Les zones urbanisées sont entourées au Nord et à l'Est par le réseau de circulation autoroutier et ferroviaire. La structuration du quartier est donnée par les grands axes que constituent les routes de la Papiermühlestrasse, Bolligenstrasse et Ostermundigenstrasse, ainsi que par les ensembles précieux du point de vue urbanistique et historique que sont la caserne de Berne (qui date de la deuxième moitié du 19^e siècle), l'ancien haras fédéral (*Eidgenössischer Pferdezuchtanstalt*), aujourd'hui centre équestre national (*Nationales Pferdezentrum*), et à la limite du périmètre, la clinique psychiatrique de la Waldau. Le quartier est ainsi caractérisé par une grande diversité architectonique. Toutefois, dans la dernière décennie, le développement du Wankdorf a pris un cours nouveau avec la perte d'importance des infrastructures militaires, le développement des installations sportives (nouveau stade du Wankdorf) et de nouveaux centres commerciaux, le besoin de maintenir des aires de détente pour la population tout en continuant à pouvoir accueillir de grandes manifestations temporaires (BEA), le besoin en nouveaux logements en proximité de centre de la ville et la nécessité d'améliorer la circulation aussi bien publique que privée.

1.4.3. Objectifs généraux de développement du quartier

Le plan directeur du PDE Wankdorf met en évidence un certain nombre de défis concernant le développement urbanistique général de cette partie de la ville.



Le quartier du PDE Wankdorf et les différentes aires ou bâtiments qui le constituent. État novembre 2006. (Source : Richtplan ESP Wankdorf 2006, p. 11)

Papiermühlestrasse

La Papiermühlestrasse est un axe historique qui mérite d'être protégé en tant que tel afin de préserver sa fonction de colonne vertébrale architectonique de l'espace construit. Trois tronçons

peuvent être distingués : le tronçon reliant le Rosengarten, dont le caractère actuel est étroitement lié à la largeur de la route qui ne devrait pas être élargi s'il doit être maintenu ; le tronçon reliant la place Guisan à la place du Wankdorf, qui souffre d'un manque de possibilités données aux piétons de traverser ; la partie nord de la Papiermühlestrasse (de la place du Wankdorf à Ey) qui devrait être équipée d'espaces pour piétons mieux équipés.

Axes et espaces verts

Outre la Papiermühlestrasse, la Bolligenstrasse, l'Ostermundigenstrasse, la Mingerstrasse et la Winkelriedstrasse sont des allées qui marquent l'image architectonique de la ville. Il s'agit donc de les préserver lors d'aménagements futurs. De même, les espaces verts historiques des casernes, du centre équestre national et de la clinique de la Waldau doivent pouvoir être préservés.

La place du Wankdorf

Avec le réaménagement de la place du Wankdorf et des routes adjacentes, l'objectif est d'augmenter la capacité en trafic privé et public pour permettre le développement de la zone. En outre, la situation doit pouvoir être améliorée en ce qui concerne les piétons, la mobilité douce et l'offre en transports publics. Ces développements doivent permettre une amélioration de la qualité architectonique de la zone entourant la place du Wankdorf.

Pour arriver à ce but, un concours d'idées a été lancé en 2001/02. Les projets les plus promoteurs ont ensuite été développés en lien avec les groupes d'acteurs concernés pour aboutir à un projet dont les crédits ont été approuvés à la fin 2007.

Les environs de la station de S-Bahn

L'objectif est de transformer cette gare CFF en un nœud du réseau de transports publics de manière à améliorer l'attractivité de la zone en développant une meilleure liaison est-ouest et un prolongement de la ligne de tram.

Les Allmende

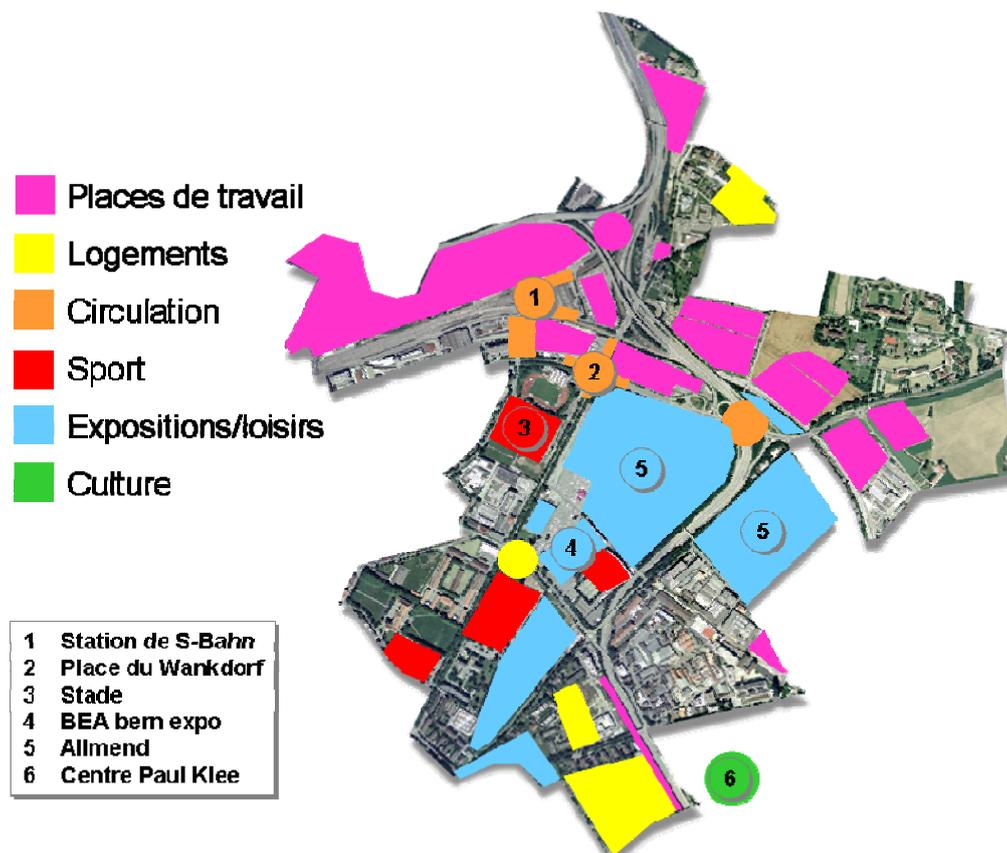
Les deux Allmend sont des lieux importants de délasserment pour la population. Ces deux terrains sont en outre utilisés par différentes associations, clubs ou particuliers. Un des développements futurs consistera à mieux relier la petite et la grande Allmende qui sont séparées par l'autoroute de contournement.

Le Springgarten

Le Springgarten fait partie d'un chapelet d'espaces verts allant du Rosengarten à Schermen jusqu'au Bantiger. Afin de garantir la préservation de cet espace et des écosystèmes naturels qu'il abrite, seuls cinquante pour cent au maximum pourront être construits afin de densifier le tissu urbain.

1.4.4. Usages

L'énumération qui suit recense l'ensemble des usages à forte incidence spatiale qui prennent place dans la région du Wankdorf.



Source : Présentation Paul Moser

Industries et services

La zone du Wankdorf a connu un fort développement de l'industrie et des commerces à partir de la seconde moitié du 20^e siècle, en particulier en proximité de l'autoroute, mais également autour des deux allmends. Comme ce développement s'est fait de façon souvent relativement anarchique, un fort potentiel de densification existe encore, précisément le long des axes de transports (autoroutes, mais aussi voie CFF).

Les entreprises et institutions suivantes sont implantées dans le périmètre (liste non exhaustive) : AMAG, Coop, GründerZentrum (en tant qu'unité de la SA innoBE, qui fait le lien entre l'université, les hautes écoles et l'industrie), Marazzi, la Poste, la RUAG, Stämpfli Holding (systèmes de publications), la suva, Swisscom, le DDPS, la WIFAG (machines d'imprimerie), la Winterthur et l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle.

En termes de formation et de recherche, il faut mentionner les institutions suivantes : l'école de langue Dialogica, l'école d'informatique DSB, la Hochschule für Wirtschaft und Verwaltung (HSW), IBZ Schulen für Technik Informatik Wirtschaft, l'école club Migros, la Software-Schule Schweiz et la Telematikschule Bern.

Différents grands centres commerciaux sont également implantés dans le quartier. Les deux plus grands sont le Wankdorf center, situé dans le nouveau stade du même nom, qui accueille la Coop, C&A, Interdiscount, Fust ainsi qu'un grand nombre de commerces plus petits (>30 au total), et le

Wankdorf MParc, tenu par Migros qui regroupe ses centres Do It + Garden, Gourmessa, M-Electronics, Micasa, etc.

On compte aujourd'hui 1300 entreprises dans le périmètre qui génèrent un total de 20 000 places de travail (source : Présentation Paul Moser).

Usages d'habitation et de logement

Le développement de l'habitat dans le quartier du Wankdorf n'a jamais pris la forme de maisons individuelles. Depuis les débuts du développement du Wankdorf, des unités entières ont été construites, qui marquent aujourd'hui architecturalement le quartier. Cette tradition a été poursuivie avec la construction du Kirschenacker à Ittigen et avec le lotissement du Baumgarten. Tous ces ensembles ont toutefois en commun d'être parsemés d'espaces verts.

Le périmètre du plan directeur et ses environs totalise 24 000 habitants (source : Présentation Paul Moser).

Circulation

L'amélioration de la gestion de la circulation a été la première préoccupation des différents efforts de planification du quartier. Une circulation pleinement fonctionnelle dépend d'un réseau de routes performant, d'une offre en places de stationnement suffisante, du développement des transports publics, de l'encouragement de la mobilité douce (piétons et vélos), du désengorgement des goulots d'étranglements (comme la modification de la place du Wankdorf) (Source : site internet de l'ESP Wankdorf).

Pour revaloriser la zone du Wankdorf, la ville et le canton ont ainsi cherché à améliorer les chaînes de transport du trafic voyageurs (transports publics et transports individuels) en collaboration avec les CFF. Ouverte en décembre 2004, la nouvelle gare RER de Wankdorf est directement reliée au réseau de BernMobil dédié au trafic d'agglomération. Plus de 800 trains empruntent chaque jour les voies de Wankdorf et 270 effectuent un arrêt dans cette gare située à l'embranchement de la ligne Berne–Bienne/Olten et Berne–Thoune/Lucerne, un des tronçons les plus fréquentés de Suisse. La nouvelle gare se divise en un domaine Nord et un domaine Sud (S-Bahn Bern, www.sbahnbern.ch).

Outre la construction de la gare RER du Wankdorf et la transformation de la place du même nom, la question des places de parcs s'est avérée particulièrement difficile à résoudre. Selon le plan sectoriel (*Sachplan*) de la ville de Berne de 1998, 2500 places de parc doivent être disponibles dans le périmètre du PDE Wankdorf (ESP Wankdorf, www.wankdorf.info). Ces places de parcs (offre de base) se répartissent sur quatre lieux :

- le parking couvert de Wankdorf-Allmend EWAG ouvert en 1999 : 720 places de parcs, parfaitement reliées aux transports publics (Park and Ride) ;
- Hintere Allmend : 500 places de parc ;
- Vordere Allmend : 680 places de parc ;
- Zirkusplatz : 500 places de parc.

Une offre complémentaire dans des environs plus ou moins proches comprend encore 8850 places utilisables lors de grandes manifestations. L'offre la plus grande est celle de la petite Allmend, avec 4000 places de parc par beau temps, mais seulement 1000 places par mauvais temps. Ensuite vient le centre d'achat du Stade de Suisse avec 700 places, le parking décentré du Shopyland avec 1500 places et le Park+Ride du Neufeld avec 500 places de parc (ESP Wankdorf, www.wankdorf.info).

Stade de Suisse

Le nouveau « Stade de Suisse Wankdorf » a été inauguré le 30 juillet 2005. Il s'agit d'un complexe commercial et d'un stade de football dont la construction a coûté 370 millions de francs suisses. Il a remplacé l'ancien stade qui avait été construit en 1925 et avait accueilli la Coupe du monde de football de 1954. Différentes sociétés s'occupent de la gestion courante, des liens avec les commerces locaux, de l'entretien ou de l'organisation des compétitions sportives.

Usage de détente et de loisirs

Le périmètre du quartier PDE Wankdorf contient de nombreux espaces verts. Les parcs du Springgarten et du Baumgarten sont des lieux de promenade très appréciés. Les terrains de la grande et de la petite Allmend sont également utilisés pour la détente, les loisirs ou la pratique du sport. Pour se défendre contre un projet de la ville de Berne d'aménager des terrains de football sur la petite Allmend, l'association de quartier Burgfeld (*Quartierverein Burgfeld*) a établi la liste des usages de cette parcelle : outre la zone d'exercice militaire issu d'un contrat signé entre Armasuisse et la ville de Berne, des jardins familiaux ont été construits dans un coin de la parcelle, ainsi qu'un circuit de vélo tout-terrain. Un périmètre a également été délimité pour la pratique du Hornuss ainsi que pour le dressage des chiens.



Source : association de quartier Burgfeld ,
www.allmendbern.ch/Allmend_Burgfeld/Allmend_Nutzung/AktuelleNutzung.htm

Des jardins familiaux ont également été implantés sur la Schermen Areal. Les contrats sont renouvelés d'année en année, car ce terrain est en zone industrielle et artisanale.

Surface d'exposition

La Vordere Allmend est utilisée comme lieu d'exposition. L'infrastructure offre une surface d'exposition totale de 34 700 m², répartie dans 4 complexes de bâtiments comprenant 8 halles. En

outre, un terrain en plein air de 100 000 m² peut être mis à disposition pour les grandes pièces d'exposition ou, par exemple, les shows aériens. Cette infrastructure est gérée par la société anonyme Messepark Bern dont 29 pour cent du capital est public. La gestion des manifestations est quant à elle réalisée par une société anonyme privée, la BEA bern expo SA.

Vieille de 50 ans, cette société propose de plates-formes pour le « marketing de rencontre ». Elle se situe en tête des foires nationales avec plus de 6 000 exposants et quelque 900 000 visiteurs par année. La BEA bern expo SA détient ainsi des compétences dans les domaines de la vente de biens de consommation, de la technique, de l'agriculture et de la logistique (BEA Expo, www.beaexpo.ch).



Source : BEA Expo AG, www.beaexpo.ch

Usages militaires

Deux arsenaux sont situés dans le périmètre : un arsenal fédéral et un arsenal cantonal. À la fois le canton et la Confédération sont bien implantés dans le quartier. Plusieurs grands bâtiments situés le long de la Papiermühlstrasse appartiennent au DDPS. La place d'armes, sur le terrain de laquelle est situé l'arsenal cantonal, abritent également des casernes. Ces dernières conservent leur statut de centres de formation, comme le confirment les accords passés avec la ville de Berne et le contrat révisé de la place d'armes daté du 21 janvier 2000. Parallèlement à l'Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires du canton de Berne (OSSM) et à la Police cantonale bernoise, les usages civils y sont toutefois devenus plus importants dans la mesure où la Haute école des arts de Berne s'y est installée.

Évolution des usages

Depuis le tournant du millénaire, le quartier PDE Wankdorf a subi des changements d'usages très importants qui ont un impact direct sur son développement spatial.

La construction du Stade de Suisse a nécessité une réflexion sur la gestion des véhicules, non seulement en situations de pics, mais également pour l'accès au centre commercial, que le modèle de financement retenu impliquait de créer pour lever les fonds nécessaires.

La planification pour la nouvelle gare RER du Wankdorf et les réflexions sur l'aménagement de cette zone dénommée « Umfeld S-Bahn-Station » (comprenant le Business Park de Berne, l'aire des anciens abattoirs, et les aires AMAG, CFF et Mercedes) ont mis en évidence les problèmes de gestion de la circulation auxquels doit faire face l'ensemble du quartier. Outre la gestion des pics de flux générés par les manifestations de la BEA ou par le stade du Wankdorf, le changement de zone de la gare RER du Wankdorf et environs réalisé en 2002 a un impact important sur la circulation, puisque la nouvelle zone de services (*Dienstleistungszone*) crée des flux potentiellement beaucoup plus importants que l'ancienne zone d'industrie et d'artisanat (*Industrie- und Gewerbezone*). Les bureaux ainsi voulus par la ville pour valoriser ses terrains drainent en effet des pendulaires à une échelle régionale qui sont très difficiles à contrôler.

La situation de l'immobilier militaire a changé très rapidement depuis les changements organisationnels intervenus avec Armée 21. À partir de 2003, le propriétaire est représenté par Armasuisse, qui est soumis à une forte pression pour dégager un bénéfice des immeubles qui ne sont plus utilisés par l'armée. Le quartier PDE Wankdorf contient précisément un nombre important d'immeubles idéalement placés qui sont appelés à changer d'usage.

Le canton de Berne caresse de son côté le projet de concentrer toute son administration dans de nouveaux locaux situés aux abords de la place du Wankdorf. Pour générer les fonds nécessaire à un tel projet, il est contraint de valoriser le périmètre de l'ancien arsenal cantonal, idéalement situé.

Finalement, il faut aussi mentionner le cas de l'entreprise ZLB Behring (ancien nom de CSL Behring, une société fille du groupe australien CSL), fabricante de sérum sanguin, qui avait posé comme condition au maintien de son site de production de Berne la mise à disposition par la ville d'un terrain en zone d'industrie et d'artisanat de 50 000 m². Ces tractations ont abouti au changement de zone de la Schermen Areal, même si, depuis lors, le projet de nouvelle usine a été abandonné.

Les changements qui ont eu lieu dans le quartier ont poussé la ville de Berne à revoir la planification de ce périmètre d'autant plus rapidement qu'elle-même planifie de valoriser et développer les terrains qu'elles possédaient autour de la nouvelle gare RER. On observe ainsi une volonté aussi bien de la part du canton que de la ville d'intensifier l'usage de la zone, ce qui déjà a conduit à des investissements financiers privés et publics très importants. Le nombre d'affaires en cours explique pourquoi le PDE Wankdorf est aujourd'hui le pôle le plus important du canton de Berne. Vu les intérêts financiers en jeu, la pression sur la planification a été d'autant plus importante, puisque les décisions prises ont un impact direct sur la rentabilité des projets.

2. Chronologie du cas

2.1. Chronologie

Les principales dates suivantes doivent être retenues comme ayant marqué le développement du quartier de PDE du Wankdorf depuis les 20 dernières années :

1989 : Lancement du programme PDE par le canton de Berne ayant comme objectif de concentrer les places de travail en des lieux choisis et de promouvoir un développement économique.

1992 : Première étude préliminaire signée par la ville, le canton et les CFF visant à la construction d'une gare RER dans le périmètre du Wankdorf.

1996 : Entrée en vigueur du premier plan directeur PDE Wankdorf

2002 : Entrée en vigueur du nouveau plan de zone concernant en particulier la future gare du RER Wankdorf (« ESP Bern-Wankdorf, Nutzungszonen- und Bauklassenplan mit Lärmempfindlichkeitsstufen » Nr. 1325/5 vom 9. Juli 2002).

2002 : Contrat d'infrastructure (*Infrastrukturvertrag*) concernant le quartier PDE Wankdorf définissant la plus-value à payer par les propriétaires fonciers pour le développement de l'infrastructure réalisé par la ville et pour l'augmentation de la valeur des terrains due au changement de zone.

2002 : Introduction du système bernois de pondération des trajets (*Fahrleistungsmodell*).

2004 : Ouverture de la nouvelle gare RER de Wankdorf, directement reliée au réseau des transports publics bernois BernMobil.

2006 : Première version mise en consultation du nouveau plan directeur PDE Wankdorf. À partir de cette date, la planification du périmètre se fait selon cette version du plan directeur.

2009 : Acceptation prévue du nouveau plan directeur PDE Wankdorf.

2.2. Périmètre temporel du cas

Pour les besoins de cette étude de cas, trois périodes peuvent être distinguées, sur la base des différents plans directeurs qui ont marqué l'aménagement de la zone considérée :

Avant 1996 (t_{-1}) : Cette phase se caractérise par une prise de conscience de la nécessité de planifier la zone du Nord-Est de Berne afin d'optimiser la cohabitation entre usages. Les principaux mis en avant sont le sport, les foires de la BEA, les loisirs et le logement. Ces réflexions aboutissent en 1996 à un premier plan directeur pour le quartier PDE Wankdorf.

1996 à 2009 (t_0) : Pendant cette phase, on assiste à une modification importante des usages du périmètre liés en particulier à une volonté de l'ensemble des acteurs de les intensifier. Cette intensification implique une coordination entre les investisseurs et une réflexion poussée sur la gestion du trafic. Ces nouvelles contraintes aboutissent en 2006 à une version préliminaire du deuxième plan directeur pour le quartier PDE Wankdorf. Jusqu'à l'acceptation finale (prévue pour le débit 2009), cette version préliminaire, conçue pour laisser une marge importante aux acteurs quant à la réalisation des objectifs formulés, oriente déjà l'ensemble des réflexions.

3. Contexte institutionnel général

3.1. Politiques d'aménagement du territoire

3.1.1. Un plan directeur pour concrétiser le PDE Wankdorf

Qu'est-ce qu'un plan directeur ?

Pour améliorer l'attractivité économique du canton, le programme de pôles de développement (PDE) développé par le canton de Berne a pour objectif d'aménager les emplacements stratégiques retenus dans le programme de telle sorte que des entreprises puissent s'y installer, construire ou s'agrandir dans les meilleurs délais possibles. L'outil du plan directeur régional est ainsi le mieux à même de garantir cette nécessaire coordination entre les politiques d'aménagement du territoire, des transports, de l'environnement et les politiques économiques.

Un plan directeur régional est un instrument de pilotage des conseils exécutifs cantonaux et communaux, par le biais duquel la dimension spatiale est introduite dans les décisions stratégiques. Il énonce des objectifs et des mesures jugés prioritaires en vue du développement spatial souhaité. Les conseils exécutifs affinent pour cela les recommandations des spécialistes et experts en fonction de considérations politiques.

En raison de son caractère stratégique, un plan directeur régional ou communal ne peut être exhaustif, ni du point de vue thématique, ni du point de vue spatial. Il énonce des orientations générales (règles du jeu, principes, objectifs, mesures), plus précises que le plan directeur cantonal, mais moins détaillées qu'un plan d'aménagement communal. Il fixe les priorités pour la mise en œuvre des mesures pour lesquelles il existe une marge de manœuvre (source : OACOT, www.jgk.be.ch).

Le plan directeur indique l'orientation générale que doivent suivre tous les intervenants, à savoir les services cantonaux voire fédéraux, les régions, les communes ainsi que les particuliers (p. ex. propriétaires fonciers), lors de la pesée des intérêts en présence et de la prise de décisions ayant une incidence sur l'organisation du territoire. Il précise en outre où se situent les principaux intérêts et besoins en la matière. Il émet également des considérations concrètes de nature spatiale et les représente sur des cartes thématiques (source : OACOT, www.jgk.be.ch).

Un plan directeur est susceptible d'être modifié et complété, surtout en ce qui concerne les mesures concrètes. Un controlling est donc prévu à tous les niveaux énonçant des objectifs. Les processus de gestion sont clairement définis (source : OACOT, www.jgk.be.ch).

« Les plans directeurs ont un caractère obligatoire pour les autorités communales. Sur proposition de la commune, les autorités chargées de l'approbation peuvent étendre la portée de ce caractère obligatoire aux organes régionaux, aux autorités cantonales et aux organismes responsables de l'équipement » (art. 68 al. 3, Loi bernoise du 9 juin 1985 sur les constructions, LC, RS-BE 721.0). Contrairement au plan d'affectation (zonage), ni la population communale, ni la population cantonale n'est amenée à devoir se prononcer pour accepter un plan directeur. Par conséquent, à moins qu'ils soient explicitement intégrés à la procédure par les autorités compétentes, les propriétaires fonciers ne se prononcent pas sur l'acceptation d'un plan directeur.

Les plans directeurs PDE Wankdorf

Le périmètre du Wankdorf a connu deux générations de plans directeurs sectoriels depuis la création du programme par le canton de Berne en 1989.

Le premier plan directeur date de 1996. Sur la page de titre, il est précisé qu'il s'agit d'un travail de planification collectif (*Gemeinschaftsplanung*) entre le canton de Berne, les communes de Berne, Ittigen et Ostermundigen, BEA bern expo et les CFF. Le plan directeur proprement dit s'accompagne d'un document intitulé plan général (*Gesamtplan*). Le plan directeur proprement dit est structuré de façon classique à l'aide de fiches de coordination avec une première partie décrivant l'état à atteindre et une deuxième partie les mesures à prendre.

Le 21 octobre 2003, après deux révisions partielles en 2000 et 2002, la délégation des autorités en charge a décidé d'initier une révision totale. Le facteur déclencheur a été des changements de zones intervenus dans l'aire Schermen, au Mösli (sur la commune d'Ostermundigen) et dans les alentours de la gare RER du Wankdorf. Le projet a été mis en consultation en novembre 2006 à l'aide d'un site internet dédié (www.wankdorf.info).

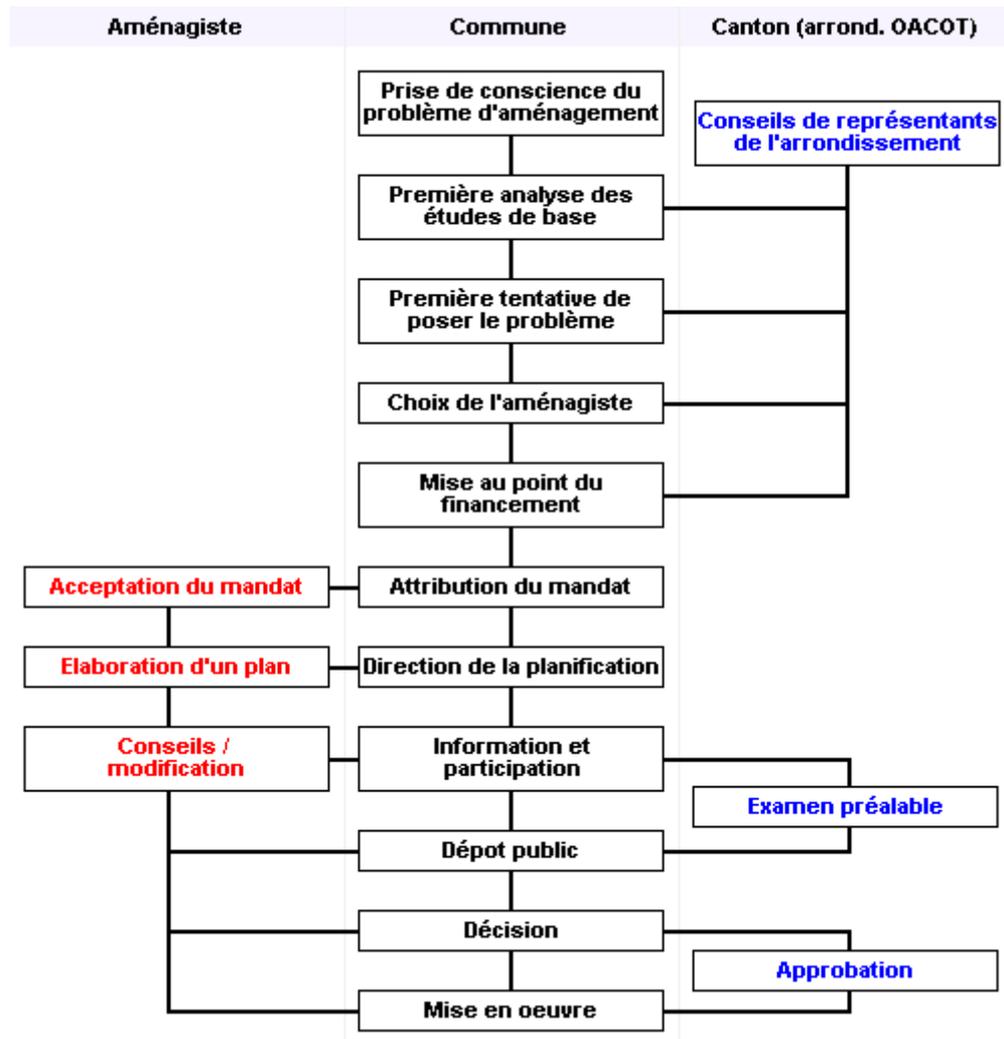
En plus d'une actualisation, l'objectif de la révision était d'une part de vérifier la méthodologie proposée dans le plan de 1996, mais surtout, d'autre part, de simplifier et flexibiliser le plan directeur sectoriel. Au centre des considérations, il y a le souci d'intégrer les projets des acteurs individuels dans une stratégie commune et de créer une base plus fiable pour la planification coordonnée des investissements (Richtplan ESP Wankdorf 2006, p. 4). La liste des acteurs signataires du document a donc été allongée par rapport au plan précédent, puisqu'elle inclut désormais la totalité des grands propriétaires fonciers : le canton de Berne, les communes de Berne, Ittigen et Ostermundigen, les CFF, BEA bern expo et, nouvellement, la bourgeoisie de Berne et le DDPS. Les conséquences directes de cette nouvelle forme d'organisation seront discutées dans le chapitre 3.2.

3.1.2. Plan d'affectation

Le plan de zones et le règlement de construction constituent la réglementation fondamentale de la commune en matière de construction (art. 69ss LC). Ils déterminent de manière contraignante pour les propriétaires fonciers ce qui peut être construit sur chaque parcelle de terrain. Le plan de zones délimite la zone à bâtir et ses subdivisions, la zone agricole, ainsi que les autres zones d'affectation. Il désigne en outre les zones à protéger, les zones de danger et les zones de nuisances (OACOT 2002, p. 14).

Un plan de quartier se compose du plan proprement dit et du règlement de quartier. Précis à la parcelle près, il est contraignant pour les propriétaires fonciers (art. 88ss LC). Il traite d'une portion limitée du territoire communal et donne des indications détaillées, par exemple sur la nature des constructions autorisées, sur les équipements ou sur l'aménagement des espaces extérieurs (OACOT 2002, p. 14).

À la différence du plan directeur, le plan d'affectation est directement contraignant pour les particuliers. La procédure implique donc une mise à l'enquête publique et l'approbation en votation communale. Comme les intérêts à long terme de la collectivité peuvent entrer en concurrence avec ceux de particuliers, la recherche de solutions est souvent ardue.



Procédure d'aménagement communal. Source : OACOT, www.jgk.be.ch/site/fr/index/agr/agr_raumplanung/agr_raumplanung_kom_rp.htm

Le plan d'affectation de l'PDE du Wankdorf

L'annexe 8.2 présente le plan de zone actuel (t_0) du quartier du Wankdorf. Le zonage a changé en deux endroits depuis 1996 (t_1) : l'aire des environs de la gare du RER Wankdorf, ainsi que celle de l'aire Schermen, sont maintenant en zone de services alors qu'elles étaient en zone d'industrie et d'artisanat.

3.1.3. Commentaires

La présentation des outils du plan directeur et du plan d'affectation appelle trois remarques à ce stade :

La préparation d'un plan directeur devant fixer les grands axes de développement d'un quartier se fait de plus en plus en intégrant un large cercle d'acteurs concernés, en particulier les propriétaires fonciers et les sociétés de transports (p. ex. les CFF). Chacun est amené à réfléchir ensemble, voire à faire certaines concessions par rapport au développement de l'aire qu'il possède pour garantir un développement harmonieux. Puisque le plan directeur n'est contraignant que pour les autorités, sur

quelles garanties peuvent compter les acteurs en présence pour que les engagements pris par des privés soient réellement tenus ?

Lorsque les autorités sont elles-mêmes des grands propriétaires dans la zone à aménager et que les services responsables (l'administration des immeubles) entrevoient le potentiel important du développement de la zone en terme de rendement financier, qui garantit l'intérêt commun, puisque les autorités sont à la fois juges et parties ?

De nombreux plans d'affectation en vigueur sont suffisamment généraux pour permettre un développement important de la zone considérée. Que faire si l'ensemble des acteurs en présence sont intéressés à réaliser simultanément leur potentiel de développement alors que les projections laissent entrevoir des problèmes au niveau de la gestion du trafic, du bruit ou de la pollution ? Le plan directeur est un instrument de coordination du développement tout indiqué, mais il ne lie pas tous les partenaires de la même manière.

3.2. Système bernois de pondération des trajets (*Fahrleistungsmodell*)

Afin de lutter contre la pollution de l'air et limiter les émissions de gaz à effets de serre, le canton de Berne a développé un *système de pondération des trajets* (Haudenschild 2007) s'appliquant à la gestion du trafic automobile résultant de l'implantation d'installations génératrices de trafic (IGT)⁹, tels que centres commerciaux, infrastructures sportives ou culturelles, sites industriels, etc. Il consiste à subordonner l'implantation des IGT au respect des valeurs limites d'immission en matière de pollution atmosphérique. Ce système, introduit en 2002¹⁰, fixe une limite maximale de trajets à attribuer pour tout nouveau projet en fonction d'un quota global à respecter, limite avec laquelle le dimensionnement de l'installation (nombre de place de stationnement et surfaces de vente), doit être compatible. Cette planification des IGT et de la mobilité qu'elles génèrent ne se base donc pas uniquement sur les besoins des promoteurs et des usagers, mais tient aussi compte de la capacité d'absorption et de renouvellement de la ressource air.¹¹

Concrètement, pour atteindre les objectifs de qualité de l'air et de protection du climat fixés, le canton de Berne a calculé que les prestations kilométriques du trafic motorisé individuels ne doivent pas progresser en moyenne de plus de 8% entre 2000 et 2015, ce qui correspond à 1,3 millions de véhicules-km par jour au total. Ces prestations sont attribuées aux différents usagers de la manière suivante : 4,5% (725 000 véhicules-km par jour) sont réservés pour la croissance de base du trafic automobile dans le canton, alors que les 3,5% restants (575 000 véhicules-km par jour) se répartissent entre des projets de grande envergure au sein des différentes agglomérations du canton (Berne, Bienne et Thoun), dont les pôles de développement économique (PDE). Ces crédits sont à leur tour répartis, sous la forme de quotas de places de stationnement et de surfaces de vente, entre les différents projets au sein des différentes agglomérations ; et ceci par l'intermédiaire des plans directeurs régionaux, des plans d'affectation communaux et finalement des permis de construire.

⁹ Selon la définition du plan de mesures bernois pour le maintien de la qualité de l'air (*Massnahmenplan zur Luftreinhaltung*), une implantation d'installations génératrices de trafic cause une augmentation du trafic de 2000 trajets par jour.

¹⁰ La fiche de mesure B-01 du plan directeur cantonal bernois a été approuvée par le Conseil fédéral le 02.07.2003.

¹¹ La formulation de ce paragraphe se base sur [Nahrath, Varone et Gerber. 2009. Titre. Cahier de l'IUKB.](#)

Concernant le PDE du Wankdorf, un crédit de trajets (*Fahrtenkredit*) de 6500 à 7500 trajets par jour¹² a été accordé dans le cadre du plan directeur de 1996 (fiche de coordination U-01) pour les installations génératrices de trafic (IGT). Lors de l'octroi de l'autorisation de construire du centre du Wankdorf (stade de Suisse), 4000 trajets ont été consommés, si bien qu'il reste encore un crédit de 3500 trajets à disposition (Richtplan ESP Wankdorf, Umweltbericht 2006). Le plan directeur de 2006 ne prévoit pas de demander d'élargissement du quota de trajets par jour. Le nouveau quartier de services situé aux abords de la gare RER du Wankdorf devra donc entrer dans le crédit disponible.

Ces quotas de véhicules-km par jour figurent dans le plan d'affectation de la commune pour être ensuite traduits dans les permis de construire. En cas de dépassement de 10% de son quota individuel, l'entreprise détentrice du permis de construire est tenue de prendre des mesures, telles que par exemple une adaptation des tarifs et des durées du parking, une augmentation de la capacité des transports publics ou, le cas échéant, une réduction de ses surfaces de vente. Dans le cadre du PDE du Wankdorf, c'est la délégation des autorités (y compris les grands propriétaires fonciers) en charge du plan directeur qui doit trouver des solutions.

4. Analyse des différentes étapes du projet

4.1. Situation lors de la première étape (t_{-1}) de réalisation du projet de régulation des usages

4.1.1. Description du RI local

Titres de propriété

Quatre grands propriétaires se partagent les terrains concernés par le plan directeur PDE Wankdorf. L'annexe 8.3 présente une carte détaillée des parcelles en leur possession sur la base des données du registre foncier.

La ville de Berne

La ville de Berne possède trois aires stratégiquement importantes :

- Les deux allmends (Grosse und Kleine Allmend)
- Une partie des surfaces d'exposition du terrain de la BEA gérées par la société Messepark Bern
- La surface des anciens abattoirs de la ville au nord de la gare RER Wankdorf. Ces terrains avaient été achetés à la bourgeoisie de Berne pour la construction des abattoirs. Ils sont utilisées exclusivement pour l'industrie et l'artisanat. Une inscription au registre foncier garantit à la bourgeoisie de Berne, l'ancien propriétaire, que cet usage va perdurer.

La bourgeoisie de Berne

La bourgeoisie de Berne possède de nombreuses parcelles stratégiques dans le périmètre. Toutefois un grand nombre d'entre elles sont immobilisées dans la mesure où des droits de superficie y ont été constitués.

¹² L'ensemble des IGT a reçu un crédit de trajets totaux de 575 000 véhicules-km/jour. La correspondance avec les IGT individuels qui bénéficient de quotas en « trajets par jour » se fait à l'aide d'une valeur appelée « circulation quotidienne moyenne » (*durchschnittlicher täglicher Verkehr, DTV*).

- La majorité des parcelles entourant la gare RER Wankdorf appartient ainsi à la bourgeoisie, mais est grevée de droits de superficie. En font partie :
 - l'aire AMAG
 - l'aire Mercedes
 - le triangle d'autoroute
 - et l'aire de la Stauffacherstrasse
- l'aire Schermen, occupée par des jardins familiaux, ainsi que la forêt de Schermen située au nord) ;
- le terrain sur lequel est construit le stade du Wankdorf (le nouveau Stade de Suisse n'a pas encore été construit) ;
- les deux tiers de la Vordere Allmend ;
- le quartier du Galgenfeld sur lequel de nombreux droits de superficie ont été constitués ;
- le Springgarten et le Baumgarten ;
- le quartier d'habitation de Schönberg-Ost. Ce futur quartier d'habitation est encore un espace vert partiellement recouvert de bâtiments industriels.

Le canton

Le canton possède trois grandes aires dans la zone considérée :

- L'aire de l'hôpital psychiatrique de la Waldau, ainsi qu'une bande de forêt au Nord, mais l'usage de cette zone n'est pas appelée à changer dans un avenir proche,
- L'aire du Schermenweg, située à l'est de la place du Wankdorf, où le canton projette de concentrer son administration, ainsi que
- L'aire de l'arsenal cantonal, qui dispose également d'un potentiel de densification. Une diminution d'usage militaire de l'arsenal cantonal n'est pas encore évoquée, même si un concours d'idée pour l'usage des bâtiments sud a été lancé.

Armasuisse

Armasuisse en tant que tel n'existe pas encore : ce domaine départemental a été créé en janvier 2004. Ses tâches de gestion du foncier et de l'immobilier étaient assurées auparavant par le « groupe de l'armement » au nom du DDPS.

Le DDPS possède trois aires importantes dans le périmètre :

- l'arsenal fédéral : la perte potentielle d'importance de l'arsenal fédéral est évoquée, mais aucune certitude n'existe à cet égard ;
- le centre équestre national ;
- les bâtiments de la Bolligenstrasse.

En outre, les terrains de la « SE Schweizerische Elektronikunternehmung », en proximité de la future gare RER du Wankdorf, sont également en propriété du DDPS. En 1998, une SA privée du même nom sera créée pour reprendre cette société appartenant à la Confédération. Comme mentionné, en 2002, la SA SE Schweizerische Elektronikunternehmung sera finalement renommée en SA Business Park Bern (après quelques années sous le nom de RUAG Electronics).

Les CFF

Les CFF sont déjà propriétaires de l'aire de la gare RER du Wankdorf, mais cette dernière n'est pas encore construite (le principe de planification a toutefois déjà fait l'objet d'un accord avec les autorités). Rappelons toutefois qu'avant 1998, la SA CFF n'a pas encore été constituée, si bien que le propriétaire formel de ces terrains est la Confédération.

Autres propriétaires

Un autre propriétaire doit être signalé, la poste, qui possède un important terrain au Sud-Ouest de la petite Allmend.

Le plan directeur du Wankdorf*Contexte*¹³

Un des points de départ importants des réflexions concernant le développement du quartier du Wankdorf est la constatation que l'économie bernoise s'est développée entre 1985 et 1995 sous la moyenne nationale. Les deux points forts de l'économie bernoise – les activités administratives et les biens d'investissement – n'ont pas suffi de par le passé à garantir à la région bernoise une dynamique de croissance propre qui puisse concurrencer les espaces économiques de Zurich, de Bâle ou du bassin lémanique.

Selon les auteurs du plan général (*Gesamtplan*), l'internationalisation croissant des marchés ont encore renforcés la compétition entre emplacements. Il est par conséquent très important que le « produit Wankdorf » correspondent aux attentes du marché, tout en garantissant la qualité de vie des quartiers d'habitations voisins et en s'assurant que les investissements consentis par les pouvoirs publics soient supportables. Ce sont précisément les ressources limitées de la main publique qui obligent à la coordination des investissements dans les transports publics, les transports privés ou dans l'aménagement de l'espace public. Les autorités doivent par conséquent pouvoir se fixer des priorités d'action (investissement ciblés) afin de gagner en marge de manœuvre.

En se basant sur différentes études¹⁴, le plan général identifie différentes conditions nécessaires qui devraient être remplies afin de permettre la promotion de l'espace économique bernois :

- Les terrains doivent être disponibles. Cela signifie que la coordination des politiques immobilières des autorités publiques (canton, commune, y compris les CFF) est assurée de manière contractuelle et que des accords contractuels avec les grands propriétaires fonciers privés doivent être signés.
- Les prix des terrains (ou exceptionnellement des droits de superficie) doit être fixé à l'avance et garanti sur une certaine durée.
- Le processus de mise en conformité des zones avec le développement souhaité doit être achevé.
- L'équipement des terrains doit être achevé. La charge de circulation maximale doit être calculée. Les autorités soutiennent les investisseurs pour la réalisation rapide des études d'impacts sur l'environnement.
- Les autorisations de construction peuvent être octroyées en l'espace de trois mois lorsque les conditions sont remplies.
- Les possibilités légales pour garantir des réductions d'impôts aux entreprises qui réalisent leurs bénéfices majoritairement en dehors de la Suisse sont exploitées au maximum.

¹³ Gesamtplan Entwicklungsschwerpunkt Bern-Wankdorf 1996, pp. 103–105 (document accompagnant et expliquant le plan directeur proprement dit)

¹⁴ Wirtschaftskonzept der Stadt Bern (octobre 1994), le troisième rapport intermédiaire intitulé « Wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte ESP » au Conseil d'État du canton de Berne (septembre 1995), analyse de la concurrence pour la ville de Berne (mars 2006).

Objectif général

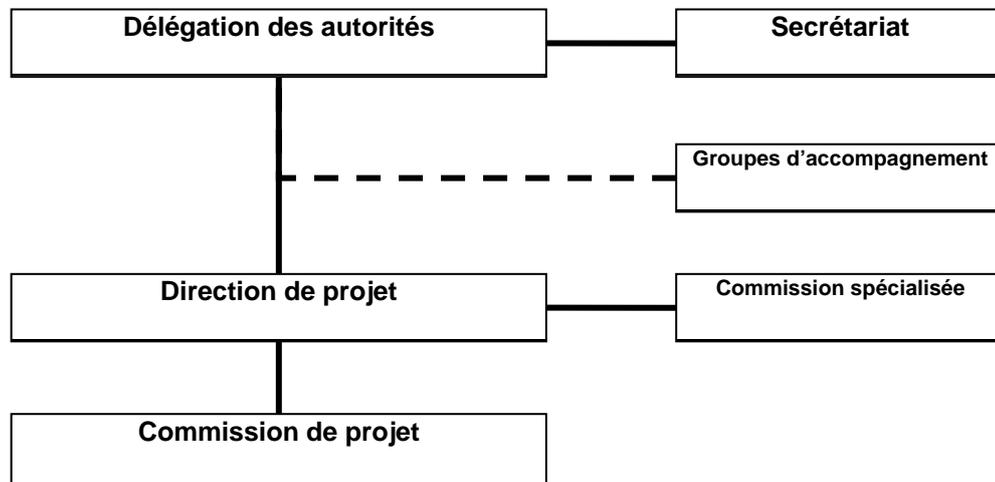
Le plan directeur Wankdorf est conçu comme une étape importante dans la réalisation des conditions listées ci-dessus. L'objectif du plan est de mettre en avant les trois forces du quartier que sont :

- l'offre de places de travail dans l'industrie et l'artisanat¹⁵,
- l'offre sportive (stade, patinoire) et de surfaces de récréation,
- l'offre d'infrastructures pour les salons, foires expositions et congrès.

Cela sans pour autant nuire à la qualité des zones d'habitations environnante. À cette fin, un renforcement de l'infrastructure de circulation en transports publics et privés est nécessaire.

Organisation du projet

Une organisation particulière a été créée pour permettre la mise en œuvre du plan directeur de 1996. Elle est composée de quatre niveaux de commissions :



La délégation des autorités est chargée de la direction politique des travaux. Elle en a la responsabilité générale. Les communes, le canton, les CFF et la BEA Bern expo AG sont représentés.

La direction de projet a la direction technique du projet ; elle le gère, le coordonne et s'occupe des synthèses. Le chef de projet est un membre de l'administration cantonale, alors que le directeur est membre de l'administration communale bernoise (office de l'urbanisme).

La commission de projet a la responsabilité technique des sous-projets. Différents services des administrations communales et cantonales sont représentés, ainsi que la BEA bern expo AG.

La commission spécialisée soutient la direction pour des questions particulières. En fonction des questions traitées, différents acteurs sont appelés à y siéger, mais la majorité appartient aux administrations (les propriétaires fonciers n'y sont pas représentés).

¹⁵ Contrairement à la version de 2006 du plan directeur, la création d'espaces de bureaux permettant la promotion des services n'est pas mise en avant, en particulier parce que la construction planifiée de la gare RER Wankdorf est considéré comme une condition sine quo non de ce développement.

Les groupes d'accompagnement sont informés régulièrement des progrès des travaux. Il s'agit des offices du tourisme, des associations professionnelles, des partenaires sociaux, des organisations de quartier et des propriétaires fonciers.

Commentaires

Les propriétaires fonciers ne sont pas représentés en tant que propriétaires fonciers. La ville et le canton le sont en tant qu'autorités. (Rappelons que la BEA bern expo AG n'est pas propriétaire des sites d'expositions de la BEA ; elle ne s'occupe que de la gestion des manifestations).

La gestion du processus de planification se fait par les administrations elles-mêmes, par une étroite collaboration entre le canton et la commune (la direction de projet est composée de deux représentants issus des deux administrations).

Ni l'administration des immeubles communale, ni l'administration cantonale ne sont représentées.

Le plan d'affectation du quartier PDE Wankdorf

Le plan d'affectation actuel (2008) est représenté dans l'annexe 8.1. Par rapport à la situation dépeinte, deux différences importantes doivent être signalées : en 1996, la zone de la future gare RER Wankdorf, ainsi que celle de l'aire Schermen, sont en zone d'industrie et d'artisanat. Elles seront transférées en zone de service au début des années 2000.

Éléments de qualification du régime

Pour qualifier le régime de régulation dans le périmètre du quartier PDE Wankdorf, nous nous basons sur les deux dimensions du régime que sont l'étendue (proportion d'usages légalement régulés par rapport au nombre total d'usages) et la cohérence (mise en comptabilité de droits d'usage issus des titres de propriété ou des politiques publiques).

La situation du quartier PDE Wankdorf jusqu'en 1996 est celle d'une banlieue de la ville dont le développement n'a pas toujours été maîtrisé comme il aurait pu l'être conduisant à un certain gaspillage d'espace (faible densité) et à un développement pas toujours coordonné. Le fait que de puissants propriétaires fonciers, comme le DDPS ou la bourgeoisie de Berne, occupent le terrain depuis longtemps explique probablement pour une large part le manque de planification publique, puisqu'ils ont eux-mêmes réalisé le développement des terrains qu'ils possédaient. Paradoxalement, l'usage de la zone paraît toutefois relativement durable dans la mesure où la circulation est sous contrôle (les zones d'industrie et d'artisanat ne génèrent pas un trafic excessif). Tout au plus faut-il compter avec des pics de trafic lors de grandes manifestations sportives ou lors de foires organisées à la BEA). Les espaces verts sont nombreux, les terrains sportifs ou de détente également, les allées plantées d'arbres bien présentes.

Aucun mécanisme ne vient coordonner les actions des propriétaires fonciers. Toutefois, comme tous sont des acteurs publics, une certaine responsabilité face au bien commun de la population empêche des actions disproportionnées. La coordination se fait davantage par le souci commun de ces acteurs d'agir en tant que représentants publics que par des structures ad hoc leur permettant de faire valoir leurs intérêts respectifs.

Le plan de 1996 vient entériner cette situation en fixant un quota de véhicules. La valeur proposée de 6500 à 7500 trajets par jour paraît réaliste dans la mesure où le plan ne prévoit pas de changement de zone générateur de trafic. Le plan de 1996 ne vient pas bouleverser l'aménagement de la zone, il en garde les caractéristiques principales tout en essayant d'optimiser les aspects qui

peuvent l'être. Parallèlement, le plan introduit cependant l'idée que le quartier peut être mis en valeur et qu'à ce titre il faut en développer tout le potentiel.

En termes d'étendue et de cohérence, on peut par conséquent affirmer que le régime de régulation se caractérise par une étendue relativement élevée (planification à jour et correspondant aux usages de la zone) et une cohérence également plutôt élevée (bonne correspondance entre le plan directeur et le plan d'affectation, mécanismes de gestion du trafic, coordination implicite entre les stratégies des propriétaires, mais probablement insuffisante pour garantir une exploitation de l'ensemble du potentiel du quartier).

4.1.2. Acteurs et stratégies

- La Ville de Berne : dans le processus de planification, la ville de Berne intervient avant tout comme puissance publique. Son objectif est d'améliorer l'attractivité économique de la commune en fournissant aux entreprises désireuses de s'implanter un emplacement pour lequel l'aménagement a été discuté et réfléchi. De cette manière, la ville souhaite pouvoir garantir des procédures d'octroi de permis de construire rapides. Le plan directeur doit donc permettre d'éviter les conflits futurs en garantissant que les principales rivalités ont trouvé une solution (questions de la circulation, de la préservation des zones de détente, de la sauvegarde des bâtiments à valeur historique ou patrimoniale). Il doit également permettre de densifier cette zone perçue comme disposant d'un fort potentiel en la matière. Même si la ville possède un nombre important de parcelles, il ne s'agit pas pour elle de promouvoir leur développement par le biais d'un zonage particulier : les surfaces des anciens abattoirs de la ville, au nord de la future gare RER Wankdorf, sont exclusivement utilisées pour l'industrie et l'artisanat.
- La bourgeoisie de Berne possède de nombreuses parcelles. Des droits de superficie ont été constitués sur la majorité, si bien qu'ils ne sont pas utilisables en tant que tels pour un développement immédiat. Dans les négociations, l'objectif général de la bourgeoisie est donc de maintenir des conditions cadres qui permettent aux terrains possédés de ne pas perdre en valeur. Comme elle poursuit une stratégie de développement sur le temps long (25 ans, voire plus), rien ne la presse à réaliser aujourd'hui le potentiel de construction des parcelles qu'elle possède pour autant qu'elle ait la garantie qu'elles soient maintenues en zone constructible.
- Le canton n'a pas encore formulé son projet de regroupement de son administration au Schermenweg. Tout comme la ville de Berne, il intervient donc dans le processus en tant que puissance publique, pas en tant que propriétaire foncier désireux de développer ses parcelles.
- Le groupe d'armement (dont les tâches de représentant du propriétaire seront reprises par Armasuisse immobilier) ne participe pas directement à la planification directrice. Le concept Armée 1995 a annoncé la diminution de la taille des forces armées, mais l'armée est en pleine restructuration. Le futur de l'arsenal fédéral n'a pas encore été arrêté. Le DDPS cherche en outre à se débarrasser de ses sociétés d'armement. L'aire située aux abords de la future gare RER du Wankdorf sera donc vendue deux ans après le plan directeur à la société anonyme « SE Schweizerische Elektronikunternehmung ». À l'époque, le DDPS n'avait donc pas cherché à influencer la planification directrice afin d'augmenter la valeur potentielle de son terrain en prévoyant par exemple une mise en zone de services (une telle stratégie lui aurait permis d'augmenter sensiblement le prix de vente du terrain).
- En tant qu'acteur incontournable de toutes les questions de mobilité en transports publics, les CFF ont été associés au processus de planification. En 1996, la SA CFF n'avait pas encore été constituée, si bien que les CFF interviennent en tant qu'acteurs publics (régie fédérale liée à l'Office fédéral des transports OFT).

Commentaires

Le processus de planification directrice a été lancé pour améliorer l'attractivité de l'espace économique bernois (place de travail, implantation d'entreprises). Les autorités ont saisi cette occasion pour transformer et densifier un quartier qui s'est développé de manière peu coordonné alors qu'il était considéré comme périphérique.

Les acteurs concernés par le processus de planification directrice sont avant tout des acteurs publics qui agissent en tant qu'autorités politiques plutôt qu'en tant que propriétaires fonciers ou en tant que développeurs privés.

Même si le développement des services, grands générateurs de trafic, est évoqué marginalement, il n'est pas une priorité des planificateurs qui conçoivent le quartier encore avant tout pour abriter de l'industrie et de l'artisanat (parallèlement aux manifestations sportives ou commerciales, au logement et à la détente).

4.1.3. Analyse de la configuration et des jeux d'acteurs

Dans le processus de planification, on observe deux catégories d'acteurs :

- Les acteurs qui sont intégrés au processus de planification, soit les communes, le canton, les CFF et BEA bern expo AG. Excepté ce dernier, les acteurs représentés sont des acteurs publics. Leur rôle et leurs tâches sont déterminés par la structure d'organisation du projet. Cette dernière prévoit que ce soit l'administration de l'aménagement du territoire communal et cantonal qui détiennent la direction exécutive.
- Les acteurs non intégrés au projet, soit principalement les propriétaires fonciers, les organisations de quartier, les partenaires sociaux, les associations professionnelles et les offices du tourisme. L'importance de ces groupes a été identifiée par les directeurs du projet de planification, puisqu'ils sont considérés comme des « groupes d'accompagnement » (*Begleitgruppen*) et qu'ils sont informés régulièrement des progrès des travaux. Le DDPS¹⁶, quant à lui, n'intervient pas du tout. On n'a toutefois pas jugé bon de les intégrer, si bien que la planification est conçue comme un processus interne à l'administration. Le potentiel de blocage que détiennent les propriétaires n'a pas été jugé suffisamment important pour que ces derniers soient intégrés aux démarches.

A. Lauterburg souligne qu'à l'époque, la collaboration entre la bourgeoisie de Berne et la ville de Berne était plus tendue qu'aujourd'hui où une « neue Gesprächskultur », plus orientée sur les problèmes à résoudre, a pu être développée (entretien 26.6.2007). Cet état de fait explique peut-être que la bourgeoisie n'ait pas été intégrée au processus, bien qu'elle soit le plus grand propriétaire foncier du périmètre et qu'il s'agisse d'une corporation de droit public.

En 1996, le plan directeur PDE Wankdorf a finalement été approuvé (*Genehmigung*) par les autorités communales des trois communes concernées. Le canton de Berne, les CFF et le BEA bern expo ont quant à eux formellement donné leur consentement (*Zustimmung*).

¹⁶ Le DDPS (Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports) s'appelait à l'époque DMF (Département militaire fédéral). Le changement de nom a eu lieu le 1^{er} janvier 1998.

4.2. Situation lors de la seconde étape (t_0) de réalisation du projet de régulation des usages

4.2.1. Description du RI local

Titres de propriété

Par rapport à la période t_{-1} , il faut signaler les différences suivantes concernant la propriété ou l'usage des parcelles :

- La Ville de Berne :
 - Les surfaces des anciens abattoirs de la ville ont pris une importance stratégique considérable suite à la construction de la gare RER Wankdorf. La ville a par ailleurs entrepris de changer l'usage de cette zone afin de permettre le développement des services. La bourgeoisie, qui bénéficiait d'une inscription au registre foncier lui garantissant un usage industriel et artisanal a dû être compensée (voir plus bas).
- La bourgeoisie de Berne :
 - L'aire de Schermen, qui est encore partiellement occupée par des jardins familiaux, a été désignée pour accueillir des services suite au plan cantonal de concentrer son administration sur le terrain adjacent du Schermenweg.
 - Le nouveau Stade de Suisse a été construit par les bénéficiaires du droit de superficie accordé par la bourgeoisie.
 - Sous la pression de densification de la Ville de Berne, le quartier d'habitation de Schönberg-Ost est en cours de réalisation (les droits de superficie des propriétaires des bâtiments industriels n'ayant pas été renouvelés, une nouvelle affectation du terrain a été possible).
- Le canton :
 - Différents usages civils ont pris racine sur le terrain de l'arsenal cantonal, en particulier la Haute école des arts de Berne. Le canton est en outre en pourparler avec la commune pour la réalisation de maisons tours qui devraient lui permettre de densifier, mais aussi d'augmenter sensiblement le rendement de cette parcelle.
- Armasuisse (créé en janvier 2004) :
 - À priori, l'arsenal fédéral va continuer à être utilisé par le DDPS qui en reste propriétaire.
 - La parcelle du DDPS de la Bolligenstrasse a été vendue à la ville pour la réalisation d'un nouveau dépôt de tram.
- La SA CFF :
 - La gare RER du Wankdorf a été ouverte en décembre 2004. Tout comme les voies de chemin de fer, elle appartient aux CFF.
- SA Business Park Bern :
 - Issue de la RUAG Electronics, elle-même créée en 1998 sous le nom de SE Schweizerische Elektronikunternehmung AG, la société anonyme Business Park Bern possède l'aire du même nom située au Nord-Ouest de la gare RER du Wankdorf.

Le plan directeur du Wankdorf

Nouveau contexte

Le 21 octobre 2003, la délégation des autorités a décidé d'amorcer une révision complète du plan directeur régional du Wankdorf. En plus de l'actualisation du dossier, il s'agit également de vérifier la méthodologie employée et de simplifier/flexibiliser le plan directeur. Au centre des

préoccupations réside le souci d'associer les différents projets individuels dans une stratégie globale et de créer les bases pour une planification coordonnée des investissements (Richtplan ESP Wankdorf, p. 4).

Depuis le précédent plan directeur de 1996, les éléments suivants ont changé :

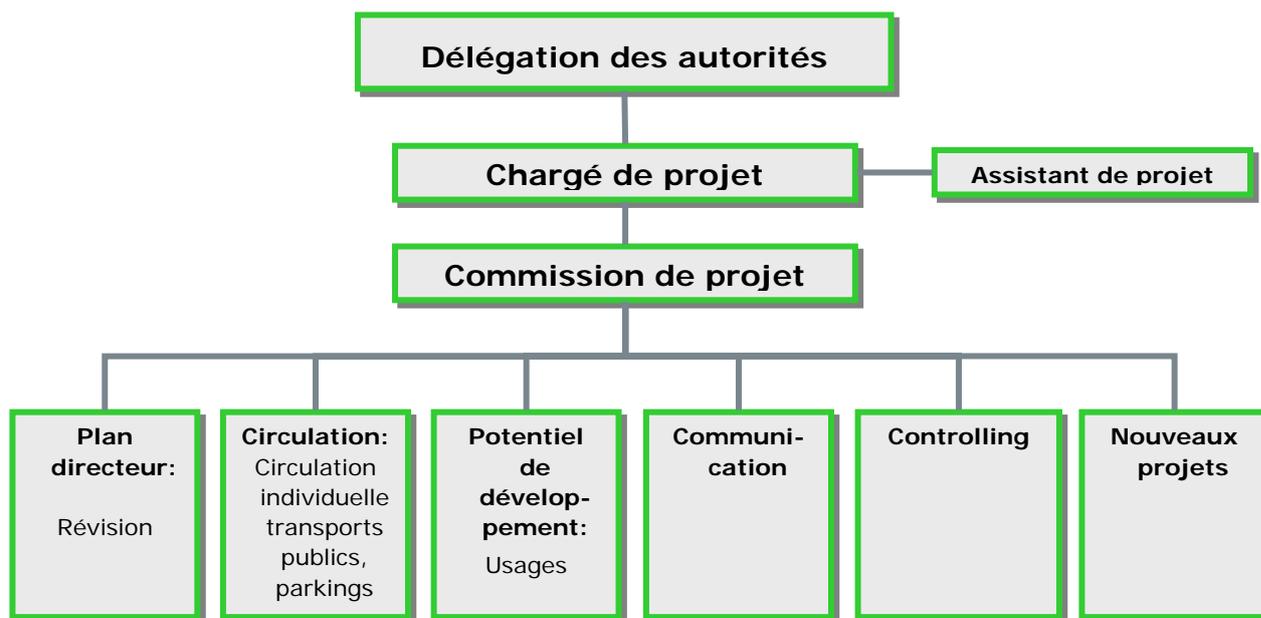
- *Gestion de la circulation.* En 2002, le canton de Berne a introduit le système de pondération des trajets (*Fahrleistungsmodell*) dans le plan directeur cantonal. Ce système concrétise les efforts qui existaient déjà auparavant de fixer une limite quantitative au nombre de trajets de véhicules en introduisant un quota global à ne pas dépasser. Le quartier du PDE Wankdorf s'est ainsi vu attribué un crédit de 55 000 véhicules·km/jour (ESP Barometer, Nr. 7/2005). Le gouvernement bernois a également approuvé en 2005 le programme d'agglomération « Circulation et espace bâtis de la région bernoise » (*Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung Region Bern*). Ce document constitue la base d'une meilleure coordination entre la circulation et l'espace bâti. Le plan directeur PDE Wankdorf est conçu comme une des mesures clés pour la mise en œuvre du programme d'agglomération, car la gestion de la circulation constitue un des défis principaux du développement de ce quartier qui est l'un des plus sensibles en la matière de l'agglomération bernoise.
- *Nouvelles approches de la gestion du patrimoine public.* Le climat général au sein des collectivités a évolué suite à la pression toujours plus grandissante que constituent les mesures d'économie (p. ex. introduction d'un « frein à l'endettement » dans le canton de Berne en 2008). Dans cette logique, les administrations des immeubles se voient contraintes à générer du rendement en valorisant mieux leur patrimoine, quant il ne s'agit pas tout bonnement de le vendre. De manière générale, il apparaît donc que ces administrations mènent une politique de développement plus intense.
- *Changement de zones.* Depuis 1996, deux terrains importants – les alentours de la gare RER du Wankdorf et l'aire Schermen – ont été transférés en zone de services. Or les zones de services génèrent beaucoup plus de mouvements de personnes que les zones d'industrie et d'artisanat.
- *Grands projets.* Finalement, il faut mentionner que le quartier du Wankdorf a bénéficié de plusieurs projets importants qui nécessitent une adaptation de la planification : nouvel aménagement de la place du Wankdorf, agrandissement de l'échangeur autoroutier, reconstruction du stade de Suisse, prolongement des lignes de trams et de bus, nouvelle gare RER du Wankdorf, projet de concentration de l'administration cantonale au Schermenweg.

Objectif général

« Der Richtplan stimmt die Nutzungszonen, die Erschliessung und den Verkehr aufeinander ab und zeigt die Auswirkungen auf die Umwelt auf. Er bezieht sich auf den Schutz von Ortsbild, Landschaft und Kulturobjekten, die Gestaltung von Siedlung und Erholungsräumen, öffentliche Anlagen und Einrichtungen und auf die zu treffenden planerischen Massnahmen (Art. 68, Abs. 2 BauG). Der Planungshorizont beträgt ca. 15 Jahre, d.h. dieser Richtplan behandelt die Entwicklung bis ungefähr ins Jahr 2020. Die Optik der umliegenden Quartiere soll bei dieser Richtplanung verstärkt mitberücksichtigt werden. » (p. 4)

Organisation du projet

La structure de gestion du projet du nouveau plan directeur est restée globalement la même qu'auparavant.



Source : Présentation Paul Moser

Toutefois, sous des apparences de similitudes, des différences fondamentales doivent être signalées :

- *Composition des instances.* Les plus grands propriétaires fonciers du périmètre, soit la bourgeoisie, Armasuisse, Messepark Bern AG et les CFF, sont pleinement intégrés aussi bien au sein de la délégation des autorités que de la commission de projet. En outre, parallèlement aux représentants politiques des communes et du canton, les administrations des immeubles correspondantes sont également représentées. Cela signifie que ville et canton sont non seulement présents en tant qu'autorités, mais également en tant que propriétaires.
- *Externalisation de la direction exécutive.* La délégation des autorités a choisi un responsable exécutif du projet externe de manière à garantir son impartialité. Les enjeux fonciers étant particulièrement centraux, un compromis autour de la direction de projet n'a pu être trouvé qu'à condition que la personne concernée soit externe à l'administration. Ce cas est unique, puisque les dossiers des autres PDE sont gérés par l'administration cantonale.
- *Controlling.* Devant les enjeux de développement particulièrement importants, les acteurs politiques ont craint que les quotas de véhicules découlant du système de pondération du trafic et du plan directeur de 1996 (repris dans celui de 2006) soient dans les faits rapidement dépassés malgré que les propriétaires se soient expressément engagées à les respecter.¹⁷ Un mécanisme contraignant de controlling a été mis en place de sorte que si des dépassements sont mesurés, une révision des mesures soit automatiquement entreprise par la délégation des autorités.

¹⁷ Lors de la procédure de consultation concernant la transformation de la place du Wankdorf, l'Association Transports et Environnement (ATE) avait déposé un recours (ce projet est mené par le canton de manière indépendante à la procédure du PDE Wankdorf). L'argument de l'ATE était que ces transformations étaient génératrices de trafic. Le canton a finalement conclu un contrat avec l'ATE pour que, dans le cadre du controlling réalisé pour le PDE, si un dépassement des valeurs plafond en termes de trafic est observé, de nouvelles mesures soient prises en conséquence. À présent, l'ATE est représentée dans la commission de controlling du PDE (Paul Moser, entretien 8.9.2008).

- *Financement.* L'ensemble des partenaires financent le budget de fonctionnement de la structure de gestion. Ils contribuent à la hauteur de 300 000 à 400 000 francs par année. Le canton est le plus grand payeur, la ville de Berne le second. Selon le responsable de projet, la clé du succès du processus tient précisément au fait que les membres de la délégation des autorités participent au financement (P. Moser, entretien 8.9.2008). Tous les deux ans, ils décident démocratiquement si le processus doit continuer.

Le véritable défi auquel est confrontée la structure de gestion est de trouver un équilibre autour du développement de la zone, c'est-à-dire de concilier ce développement avec d'autres intérêts (habitation, protection de l'environnement, circulation). La structure de gestion est responsable d'un développement multidimensionnel. P. Moser souligne à quel point cette question est difficile au sein de la délégation des autorités car la réponse apportée varie selon les perceptions politiques. En outre, les membres des exécutifs qui les représentent à la délégation des autorités doivent rendre des comptes devant leurs collègues (coordination politique). Comme la ville est à dominante verte et le gouvernement du canton à dominante rouge-verte, la délégation doit tenir compte de ce paramètre qui freinent les ardeurs de ceux qui militeraient en faveur d'un développement pur et simple (y compris quelques fois les administrations des immeubles communales ou cantonales).

État de la procédure

L'acceptation définitive du plan directeur PDE Wankdorf est prévue pour le début 2009. La version actuellement en circulation date du 1^{er} novembre 2006. Le public est tenu informé du développement de la procédure grâce à un site internet dédié : www.wankdorf.info

Commentaires

L'ensemble des propriétaires fonciers les plus importants sont représentés. Un des enjeux majeurs du plan directeur consiste à convaincre les propriétaires fonciers de ne pas tenter de réaliser le maximum de développement prévu par le plan d'affectation (voir ci-dessous), pour éviter des problèmes liés au trafic, mais de collaborer à une stratégie de développement concertée.

Les collectivités publiques bénéficient d'une double casquette dans la mesure où elles sont représentées en tant qu'autorités politiques et en tant que propriétaires. Un des enjeux consistent donc pour les acteurs en présence à éviter qu'elles ne mettent leur pouvoir législatif (plans d'aménagement) au service de la mise en valeur de leur propre propriété foncière.

La préparation et la mise en œuvre du plan directeur du Wankdorf est réalisée par une structure de gestion qui est financée en partie par des propriétaires privés. Le financement du processus directeur du plus important PDE bernois repose donc en partie sur des acteurs privés.

Le plan d'affectation du quartier PDE Wankdorf

L'aire entourant la nouvelle gare RER du Wankdorf a bénéficié d'un changement de zone : en 2002, la zone industrielle et artisanale a été transformée en zone de service. (L'aire de Schermen a subi un changement de zone identique en 2005.) À en juger par le message du Conseil de ville (législatif) lors de la votation communale du 9 février 2003, aucune opposition n'a été soulevée à l'époque par rapport à l'augmentation potentielle du trafic générée par le changement de zone (le plan a été accepté par le Conseil de ville à l'unanimité).

La question de la gestion des flux de véhicules a toutefois dû être abordée lors de l'octroi du permis de construire du stade du Wankdorf. Ce permis a en effet été assorti d'un contingent limite de 4000 trajets par jours.

Tout l'enjeu des débats actuels consiste à savoir quel sera le quota accordé aux parcelles de la zone de la gare RER du Wankdorf ou à l'aire Schermen. Cela d'autant plus que le quota total du quartier ne doit pas dépasser la limite des 6500-7500 trajets par jour.

Commentaire

Alors que le plan directeur de 1996 énonçait déjà des limitations en termes de nombre de trajets de véhicules par jour (bien avant l'introduction du système de pondération du trafic), ces quotas n'ont jamais été reportés dans les plans d'affectation et les permis de construire. Le plan directeur prévoit donc un taux d'exploitation de la zone plus strict que le plan d'affectation. L'enjeu est par conséquent de répartir de manière équitable entre les propriétaires les contraintes découlant du plan directeur.

Contrat d'infrastructure

La commune de Berne prélève une plus-value lors d'une augmentation de valeur d'un terrain due à un simple changement de zone (selon l'article 102 de la loi sur les constructions). Dans le cas du changement de zone de l'aire de la gare RER du Wankdorf, un « contrat d'infrastructure » (*Infrastrukturvertrag*) a été signé entre la ville et les propriétaires bénéficiaires du changement de zone. Il règle les parts payées par chacune des parties.

Les montants perçus par la ville se répartissent en deux : la contribution de propriétaire (*Grundeigentümerbeiträge*), à titre de contribution pour l'équipement routier (*Strassenbeiträge*), et la contribution d'infrastructure (*Infrastrukturbeiträge*), en fonction de la plus-value gagnée par le terrain suite au changement de zone :

- La contribution de propriétaire est calculée selon une estimation du coût total de la construction des routes et est répartie entre les propriétaires selon la surface de terrain possédée.
- La contribution d'infrastructure vise à capturer un pourcentage (25%) de la plus-value directe du terrain. Dans le périmètre de la gare RER du Wankdorf, la plus-value calculée se monte à 210 francs par m², si bien que les propriétaires fonciers doivent en reverser 52.50 francs.

Dans le cas du contrat d'infrastructure, il a été prévu que la bourgeoisie de Berne soit dispensée de verser pleinement le montant de la contribution d'infrastructure pour la charge qui grevait en sa faveur les terrains appartenant à la ville de Berne. Cette charge avait été inscrite lorsque la bourgeoisie avait vendu ce terrain à la ville pour la construction des abattoirs. Elle requérait que ces terrains restent en zone d'artisanat et d'industrie, car la bourgeoisie les avait vendus à l'époque à un prix préférentiel pour la construction des abattoirs. Un accord a donc été signé entre la ville et la bourgeoisie de Berne. En échange de son renoncement à faire valoir sa servitude, la ville diminue le montant de la contribution d'infrastructure à 31.70 francs par m².

Commentaire

Quel était l'objectif fondamental de la bourgeoisie en requérant l'inscription d'une servitude sur le terrain vendu à la ville de Berne ? S'agissait-il pour elle de contrôler l'aménagement de la zone ou de s'assurer que la ville n'allait pas elle-même « empocher » la plus-value en cas de changement de zone ? En tout état de cause, la bourgeoisie avait bien compris le développement potentiel du quartier.

La bourgeoisie entre généralement en matière lorsque la ville demande sa coopération ; cela fait partie de la conception qu'elle a de son rôle en tant que corporation de droit public (Gerber 2008). Lorsque la ville a dû trouver un terrain pour les nouveaux abattoirs, il était donc tout naturel qu'elle s'adresse à la bourgeoisie. Toutefois, la bourgeoisie est très au fait du marché foncier ainsi que du potentiel de développement de la ville puisqu'elle conçoit sa stratégie foncière et immobilière sur le très long terme. Généralement, elle recourt aux droits de superficie pour précisément pouvoir réorienter l'usage d'une parcelle une fois le droit de superficie échu. Dans le cas des abattoirs, la bourgeoisie a vendu la parcelle, mais a gardé un certain contrôle par le biais de la servitude. Consciente du potentiel futur de la parcelle cédée, elle s'est assuré un moyen d'avoir son mot à dire sur les affectations futures de la parcelle et donc de participer à l'aménagement de la zone. La bourgeoisie joue donc typiquement sur deux tableaux : d'une part elle joue la carte de la durabilité en veillant à ce que les choix pris le soient sur une durée suffisamment longue, d'autre part, elle est prête à accepter les changements d'affectation qui sont en sa faveur.

Éléments de qualification du régime

D'un régime relativement intégré en 1996, on est passé rapidement à un régime beaucoup plus complexe. Le point culminant de cette transition se situe en 2002, lorsque, pour rendre la zone de la future gare RER du Wankdorf attrayante, la ville de Berne a opéré un changement de zone. Or la nouvelle zone de services est beaucoup plus génératrice de trafic que la zone d'industrie et d'artisanat qui prévalait auparavant. Ce changement de zone peut donc potentiellement faire exploser la mobilité individuelle, rendant nécessaire la mise sur pied d'une série de mesures visant à prévenir cette augmentation. La révision du plan directeur de 2006 en constitue la meilleure illustration : ce plan, qui met également en œuvre le modèle de pondération du trafic, a été mis sur pied pour réduire les dégâts résultants du développement du secteur des services dans le quartier PDE Wankdorf.

La structure de gouvernance du plan directeur a également dû être adaptée dans la mesure où les processus de planification ont changé. D'une planification top down en 1996, on est passé à une planification de projet. Le projet consiste à parvenir à développer le quartier PDE Wankdorf tout en parvenant à maîtriser les conséquences écologiques et sociales. À cette fin, les propriétaires sont directement associés à la procédure puisqu'ils sont appelés à signer le plan directeur. Les associations de quartiers sont également consultées régulièrement.

L'association des propriétaires fonciers a été rendue nécessaire car tous ont changé de statuts depuis 1996 (exception faite de la bourgeoisie). La régie CFF a été transformée en SA, Armasuisse immobilier représente le DDPS dans la gestion des biens fonciers et immobiliers, le canton et la commune disposent d'administrations spécialisées dans la gestion des immeubles qui défendent leurs propres intérêts. Face au souci de maximisation des différents acteurs impliqués, la coordination des intérêts est rendue d'autant plus difficile.

En 2008, le régime de régulation peut être qualifié de complexe. L'étendue de la régulation est élevée, car l'ensemble des usages sont régulés, mais la coordination des usages est problématique, ce qui influence négativement la cohérence du régime. On retrouve en effet une opposition caractéristique entre velléité de développement, symbolisée par un zonage générateur de trafic, et protection des ressources naturelles (qualité de l'air, bruit, flux de véhicules).

4.2.2. Acteurs et stratégies

Parmi les différents acteurs en présence, les positions d'Armasuisse et de la bourgeoisie sont les plus claires (Paul Moser, entretien 8.9.2008) :

- Les parcelles dont l'armée n'a plus besoin seront affectées à d'autres usages : soit elles sont vendues pour le bénéfice financier qu'elles permettent de générer, soit elles sont gardées pour la poursuite de buts internes.
- La bourgeoisie, quant à elle, a une marge de manœuvre relativement faible dans la mesure où des droits de superficie ont été constitués sur la majorité de ses terrains. De manière générale, elle recherche un équilibre entre bénéfice financier et bien-être social. (Selon P. Moser, même l'administration des immeubles a assez d'expérience pour chercher un certain équilibre avec des intérêts sociaux ou environnementaux).

Par contre, les acteurs publics n'ont pas une position aussi claire car ils sont partagés entre des intérêts différents :

- L'action des administrations des immeubles de la ville et du canton est dictée par l'objectif central qui consiste à réaliser un bénéfice financier.
- Les chefs politiques doivent toutefois veiller à ce que la solution retenue soit politiquement réalisable dans le contexte de conseils exécutifs de sensibilités plutôt roses-vertes.

Dans ce contexte, la tâche centrale de la coordination du projet est de parvenir à trouver le meilleur équilibre possible entre gains financiers et respect du bien public. La tâche principale de la délégation des autorités est donc de garantir le respect du bien commun parmi des services et des privés avant tout intéressés à maximiser leurs gains.

4.2.3. Analyse de la configuration et des jeux d'acteurs

Pourquoi les grands propriétaires acceptent-ils de participer au processus de planification et même de la financer ? Ils ne le font que parce qu'ils y trouvent un intérêt, car contrairement à une procédure de remaniement parcellaire par exemple, on ne peut pas les y forcer. Selon P. Moser, c'est un exercice de raison qui les pousse :

- cela permet à ces acteurs d'éviter des recours futurs de leurs voisins les plus puissants, soit les autres grands propriétaires fonciers ;
- ils disposent d'une personne, le chargé de projet, qui sert d'intermédiaire dans les conflits. Sans lui, les conflits ne trouveraient pas facilement de solutions ;
- ils ont un accès direct à l'information concernant les dernières volontés de planification des autorités ;
- ce processus permet en outre pour les propriétaires privés de collaborer sur pied d'égalité avec les autorités. Les deux participent donc ensemble au processus politique de construction de l'opinion.

La base d'une telle coopération est une certaine confiance réciproque, puisque les acteurs privés ne sont pas directement liés par le résultat des négociations. Il s'agit donc d'un processus sur la durée, mais c'est celui qui conduit le plus vite au but (Paul Moser, entretien 8.9.2008).

Toutefois, la question de la garantie du respect des solutions négociées se posera pour les propriétaires lorsqu'il s'agira de conclure la phase de planification. Comment garantir que, dans la zone des anciens abattoirs par exemple, le premier propriétaire qui est prêt à investir ne réalise pas un développement des infrastructures tel qu'il ne reste plus rien pour les autres propriétaires qui décideraient d'investir plus tard (autrement dit : comment échelonner dans le temps le développement de la zone de manière à ce que chaque propriétaire puisse bénéficier d'une part du

quota disponible) ? La difficulté provient du fait que le plan d'affectation en vigueur (« Stadtplan ») est trop imprécis pour permettre cet échelonnement et que le plan directeur ne lie pas les particuliers (dans le projet actuel, ces derniers le signent en donnant leur consentement, alors que les autorités l'approuvent).

Jusqu'à ce que la planification directrice soit inscrite dans le plan de zone, les partenaires privés du plan directeur devraient logiquement refuser de signer, puisqu'ils n'ont aucune garantie concrète qu'en fin de compte ils pourront développer leur propre terrain selon la proportion qui leur a été assignée suite à la négociation. A. Lauterburg note toutefois que cette incertitude fait partie du jeu. Selon lui, en signant le document, les acteurs donnent leur consentement si bien qu'ils sont engagés moralement. La solution évoqués par certains de développer des contrats de droit privé liant la commune avec les partenaires tant que les plans de zones ne sont pas réalisés ne paraît pas réaliste, car un processus de planification est pavé d'incertitudes (ne serait-ce que la votation finale par la population communale).

5. Analyse comparative diachronique de l'évolution du cas aux moments t_{-1} et t_0

5.1. Tableau synthétique

Ce tableau présente le processus de planification en tant que résultat d'une collaboration plus ou moins étroite entre les services communaux/cantonaux et les groupes concernés, en particulier les grands propriétaires fonciers. La structure de gestion chargée de piloter le processus de rédaction du plan directeur joue un rôle central dans ce contexte.

Périodisation	t_{-1}	t_0
Structure, organisation du propriétaire	La majorité des propriétaires ne sont pas intégrés à la planification, si ce n'est pas la procédure de consultation normale. Chacun mène sa propre stratégie : la coordination se fait en réaction à ces stratégies.	Les grands propriétaires sont intégrés à la planification et participent à son financement. Cette plateforme permet un échange réciproque d'information sur les stratégies respectives.
« Stratégie » du propriétaire de gestion des biens-fonds	Les grands propriétaires sont tous des acteurs publics (CFF, DDPS, Commune, Canton, canton), si bien que la coordination des intérêts est facilitée. Défense de « l'intérêt public ».	Exception faite de la bourgeoisie, les autres acteurs concernés ont subi d'importantes restructurations consacrant l'apparition d'unités de gestion foncière et immobilière agissant selon des principes hérités de l'économie privée.
Usages (acteurs) et rivalités	Les acteurs agissent principalement au nom de l'intérêt public (la bourgeoisie est le seul à poursuivre également une véritable stratégie de mise en valeur de son patrimoine)	Les différents propriétaires fonciers ont développées de objectifs de rentabilité qui peuvent entrer en conflit avec l'intérêt public
Régulation : Droit privé (contrat), Individuel	L'instrument du contrat n'est pas utilisé pour des questions d'aménagement	Les contrats sont utilisés lorsqu'il s'agit de régler le prélèvement de la plus-value. Concernant la planification proprement dite, le

Régulation : « zonage » privé, collectif	Les propriétaires ne participent pas aux procédures de planification directrice	recours à des contrats liant certains propriétaires a été évoqué. Les propriétaires sont intégrés au processus de planification. La procédure de zonage est une procédure publique. La ville a une position parfois ambiguë puisqu'elle agit à la fois comme propriétaire et comme planificateur.
Qualification du régime : étendue et cohérence	Régime relativement bien intégré	Régime plutôt complexe

5.2. Les acteurs et de leurs stratégies

Au cours de la période étudiée, la manière de concevoir le processus de planification a changé. D'une procédure administrative réalisée entre acteurs de l'administration locale (la ville), cantonale et fédérale (DDPS, CFF), la planification est devenue le résultat d'une négociation organisée autour d'un projet commun. Qui parle de projet commun laisse entendre que chaque partenaire a un intérêt propre à défendre dans le projet en question sans quoi il ne participerait pas. Avec le second plan directeur, la planification du quartier de Wankdorf apparaît donc comme un processus de négociation entre les acteurs les plus puissants (autorités publiques, propriétaires fonciers et associations de quartier) où chacun défend son intérêt propre.

Ce changement d'approche de la planification est accentué par le fait que le statut des propriétaires a changé : les CFF ont été autonomisés en société anonyme, le DDPS a confié la tâche de gestion du foncier à Armasuisse Immobilier, les collectivités publiques disposent d'entités spécialisées dans la gestion de leur patrimoine financier. Cette réorganisation va plus loin qu'un simple transfert de compétence : une rentabilité accrue, une spécialisation et une professionnalisation de la gestion est recherchée. Ces entités dédiées à la gestion foncière sont soumises à une forte pression pour qu'elles dégagent un bénéfice. Même s'il est sans doute exagéré de parler de maximisation du bénéfice, la rationalité économique est devenue une des dimensions essentielles de la gestion.

La situation de la commune de Berne et du canton est à cet égard particulière. En effet, ces deux collectivités ont la possibilité d'agir à la fois par le biais de la propriété foncière et par la politique d'aménagement du territoire. La ville de Berne est d'autant plus concernée qu'elle est responsable du zonage (le canton ne peut agir que via le plan directeur ou le système de régulation du trafic). La façon dont la ville a cherché à développer les alentours de la gare RER du Wankdorf illustre comment elle est parvenue à jouer sur les deux tableaux en initiant une modification du plan de zone sur des terrains dont elle est propriétaire. Ce genre de stratégie est légitime si l'objectif de l'opération reste la défense de l'intérêt public – c'est la tâche des instances politiques de la commune d'y veiller. Toutefois, lorsque les administrations des immeubles sont sous forte pression pour dégager du bénéfice, il est légitime de s'interroger s'il n'y a pas un risque de faire prédominer « l'intérêt privé » de la commune, soit la gestion de son patrimoine financier. Les importantes conséquences du changement de zone qui est susceptible de générer des flux de trafic difficilement contrôlable illustrent parfaitement ce genre de situations paradoxales, puisque cette décision de la commune a contribué à une transition d'un régime plutôt intégré à un régime complexe.

Le seul acteur qui n'ait guère changé de stratégie est la bourgeoisie de Berne. Cette dernière ne cache pas sa volonté de générer du profit par sa gestion foncière, mais pas à tout prix. Elle se

présente volontiers comme un acteur qui peut se permettre d'attendre le moment favorable pour agir. Elle n'hésite donc pas à conclure des droits de superficie de longue durée, renonçant ainsi à pouvoir mobiliser rapidement ses terrains en cas de besoins. L'aire Mercedes est un bon exemple puisque les droits de superficie arriveront à échéance en 2070 seulement.

5.3. Les configurations et les jeux d'acteurs

Alors qu'en 1996, la planification était imposée par le haut, pour le second plan directeur, les principaux acteurs participent à la planification. Cela va même plus loin puisque les propriétaires fonciers contribuent au financement de la structure de gestion du plan directeur. Comme ils ne font pas confiance à l'administration communale ou cantonale, jugée partielle puisqu'elle agit à la fois comme instance planificatrice et comme propriétaire, les propriétaires fonciers ont exigé que le chef de projet responsable soit une personne externe et neutre. On constate donc en définitive que l'outil du plan directeur n'a pas été conçu à la base comme un processus devant allier les privés puisqu'à la fin de l'exercice ils ne sont légalement pas liés par le plan qu'ils ont contribué à réaliser. Le cas du PDE Wankdorf est par conséquent un cas limite puisque qu'on étire en quelque sorte au maximum le domaine d'utilisation d'un instrument qui n'avait pas à l'origine été prévu pour des situations si complexes. Parallèlement au plan proprement dit, la situation du Wankdorf incite donc à la créativité institutionnelle : une structure de gestion dirigée par un acteur externe a dû être mise en place pour mettre en œuvre un plan directeur financé en partie par des privés (!).

Quel est donc l'avantage des pouvoirs public à utiliser ainsi un tel instrument pour traiter d'une situation pour laquelle il n'avait manifestement pas été prévu ? On peut émettre la supposition que les deux acteurs publics – la Ville et le canton qui dans ce cas particulier sont ceux qui poussent pour rentabiliser leur propres investissements – sont à la recherche d'une nouvelle légitimité pour couvrir les stratégies volontaires de leurs administrations des immeubles respectives. En effet, la ville et le canton ont changé leurs objectifs depuis le premier plan directeur de 1996 : ils veulent développer les services aux dépend de l'artisanat. Pour cela, la ville a réalisé un changement de zonage (ce qui lui a permis d'encaisser une plus-value auprès des propriétaires fonciers) en prenant le risque de voir apparaître de nouveaux problèmes de circulation. Le canton est dans une situation comparable, lui qui veut valoriser le terrain de l'arsenal cantonal pour contribuer à financer son projet de concentration de l'administration. La ville et le canton complexifient donc d'une part la situation du quartier en diversifiant le développement et en introduisant de nouveaux paramètres dont il s'agit de tenir compte. De l'autre côté, ces acteurs doivent développer de nouveaux outils pour rétablir la cohérence, ce qui les oblige à associer les autres acteurs présents, en particulier la bourgeoisie.

5.4. La durabilité (win win 22)

5.4.1. L'outil d'analyse win win 22

Win win 22 est un outil pour planifier, conduire et évaluer les actions menées au sein de démarches de développement durable. Il se base sur l'approche dite des quatre capitaux (naturel, manufacturé, humain et social) pour lesquels il propose un nombre limité de composantes ainsi qu'un nombre indéfini d'éléments liés à des indicateurs proposés aux utilisateurs (Knoepfel et al., 2006).

Win win 22 est utilisé pour déterminer l'impact sur la durabilité d'un projet (d'une action) particulière en comparant deux états de développement d'un projet (l'état postérieur peut n'être

qu'un scénario si win win est utilisé à des fins prédictives). Dans la présente étude, win win est mis en œuvre pour analyser le changement entre t_{-1} et t_0 . L'analyse portera non sur les stratégies individuelles des différents acteurs étudiés (ce qui impliquerait autant d'analyses win win qu'il y a d'acteurs), mais sur *l'introduction du plan directeur PDE Wankdorf de 2006, appréhendé comme le résultat des efforts agrégés des différents partenaires de faire entendre leur voix au cours du processus de planification.*

Le détail des différentes étapes de l'analyse est présenté dans les annexes 8.4 à 8.6. Un des avantages de la méthode win win est qu'elle permet une évaluation plus ou moins détaillée de la situation suivant les moyens à disposition pour l'analyse. Dans le cadre de la présente étude, nous nous contenterons d'une approche relativement simplifiée en nous concentrant uniquement sur les indicateurs les plus importants permettant de se prononcer sur la durabilité des stratégies des grands propriétaires fonciers telles qu'elles se reflètent de manière agrégée dans le plan directeur PDE Wankdorf de 2006.

5.4.2. Caractérisation et documentation des effets mesurés par les indicateurs

Cette étape consiste à expliciter les coûts et bénéfices du projet en fonction de leur effet à court ou long terme. Un projet ou une action compatible avec le développement durable aura un maximum de bénéfices et un minimum de coûts sur le long terme. En même temps, il aura presque toujours quelques coûts à court terme (p. ex. investissement financier ou en temps), et sera d'autant plus facile à mettre en œuvre qu'il aura aussi des bénéfices sur le court terme.

Une autre étape de l'évaluation permet de mettre en relation les coûts et les bénéfices avec leur impact à l'intérieur ou à l'extérieur du périmètre considéré. Une action durable ne pourrait certainement pas avoir tous ses bénéfices à l'intérieur du périmètre et ses coûts à l'extérieur.

Élément (plusieurs indicateurs possibles par élément)	Indicateur	Objectif (év. valeur)	Effet local vs. externe	Court vs. long terme	Effet du projet sur le constituant	Coût vs. bénéfi ce
Gestion de la circulation automobile privée	Nombre de trajets par jour	Respect de la valeur du plan directeur (6500 – 7500 trajets pas jour)	L	C	Malgré la volonté affichée de maintenir le quota de 1996, le plan directeur PDE 2006 risque de faire augmenter le nombre de trajets	C
	Permis de construire incluant un quota de trajets	Ancrage des quotas de véhicules dans les autorisations de construire	L	C	Le système de pondération du trafic vient renforcer le plan directeur PDE afin d'ancrer les quotas dans les autorisations. Jusqu'à présent peu de projets ont du se plier à cette réglementation.	B
Affectation des parcelles	Développement d'une réflexion sur le trafic généré par tel type de zonage	Mise en cohérence du type de zone avec le quota de trajets par jour	L	L	Le plan directeur entérine PDE 2006 les changements de zones (transfert dans la zone de services) qui sont générateurs de trafic local et régional	C

Densification	Recyclage des friches industrielles	Diminution du nombre de parcelles abritant des friches industrielles	L	C	Réhabilitation des friches industrielles en les convertissant en zones de service	B
Réalisation de nouveaux bâtiments	Développement d'une réflexion sur le développement engendré par le type de zonage	Mise en cohérence du plan de zone avec le plan directeur PDE Wankdorf	L	L	Le plan directeur PDE 2006 ne prétend pas modifier le zonage (cf. ci-dessus) : il sert à échelonner le développement du quartier et assurer la mise en œuvre du système de pondération du trafic (quota)	C
Réalisation de nouvelles routes ou voies ferrées	Développement d'une réflexion établissant le lien entre les nouvelles infrastructures d'accès et le quota de véhicules	Mise en cohérence des infrastructures d'accès avec les quotas de véhicules	L	L	Le plan directeur PDE 2006 vise à mettre en cohérence les infrastructures d'accès avec la demande générée par les nouvelles zones à bâtir. Cette mise en cohérence n'est possible que grâce à des limites de trafic très strictes que certains considèrent comme irréalistes.	~C, car le plan est probablement irréaliste (sinon B)
	Développement d'une réflexion établissant le lien entre les bâtiments construits et les nouvelles infrastructures d'accès	Mise en cohérence des infrastructures d'accès avec les bâtiments nouvellement construits ou aménagés	L	L		
Montant des investissements publics	Participation des bénéficiaires privés aux frais des investissements d'infrastructures	Respect du principe du bénéficiaire-payeur	L	C	La commune de Berne prélève la plus-value foncière pour financer le développement	B
Rendement/rentabilité des immeubles	Partage des bénéfices de la planification entre tous les propriétaires fonciers concernés	Échelonnement de la planification pour éviter que le premier à construire épuise les crédits des autres	L	L	Le plan directeur permet d'échelonner le développement du quartier dans le temps, pour autant que tous les partenaires tombent d'accord et tiennent leurs engagements (puisque'un plan directeur ne contraint en principe pas les privés)	~B
Organes responsables de la planification	Participation de l'ensemble des acteurs concernés au processus de planification directrice	Inclusion des propriétaires fonciers et des représentants des associations de quartier	L	C	Les propriétaires fonciers participent au financement de la structure de gestion. Les organisations de quartier participent.	B

5.4.3. Bilan : coûts et bénéfices en fonction des composantes

Synthèse des résultats

Composantes	Plutôt bon	Moyen	Plutôt mauvais
Air/atmosphère			X
Sol		X	
Infrastructures		X	X
Moyens financiers	X		
Fonctionnement institutionnel	X		

Remarques

Cette évaluation se base sur la version 2006 du plan directeur qui est une version provisoire. Toutefois cette version vient entériner des discussions qui ont commencé en 2000, si bien que son texte reflète des choix qui ont été longuement discutés entre les acteurs représentés.

L'évaluation présentée ci-dessus se penche sur un aspect particulier du plan directeur qui concerne ses effets sur la gestion des usages du foncier. On observe que son effet diffère suivant les composantes retenues. Le bilan est plutôt positif du point de vue financier et institutionnel, car il implique la participation d'un grand nombre d'acteurs qui pour certains participent même au financement. L'effet sur la ressource sol est moyen : la densification est plutôt positive, car elle permet d'éviter le gaspillage d'un espace précieux, mais d'un autre côté, il apparaît que le zonage prévu n'a pas été mis en cohérence avec les quotas de véhicules requis. Cela explique que l'effet sur l'atmosphère soit plutôt négatif.

5.4.4. Interprétation

Schématiquement, il est possible de résumer l'histoire de la planification du quartier ainsi. Avant 1996, seul un plan de quartier est en vigueur. Le régime peut être considéré comme relativement intégré. En 1996, un plan directeur entre en vigueur. Bien qu'il ne prévoie pas de changement de zone en tant que tel, il a introduit pour la première fois l'idée que le quartier dispose d'un potentiel inexploité qui mériterait d'être développé. Cette argumentation a conduit au changement de zone de 2002 qui a rendu le régime complexe puisque les usages de la route n'ont pas été régulés simultanément.

Dans cette situation, comment améliorer la cohérence du régime – autrement dit, corriger les erreurs du passé ? Deux outils entrent en scène : premièrement, le système bernois de pondération du trafic a été mis en œuvre de façon à pouvoir inscrire des quotas de trajets de véhicules dans les permis de construire accordés aux projets générateurs de trafic. Deuxièmement, un nouveau plan directeur a été élaboré.

Dans le cadre de la réalisation de ce nouveau plan directeur, le « prix à payer » pour les autorités a été de devoir inclure les privés, de renoncer à piloter elles-mêmes le projet (puisque le responsable est un externe) et de recourir à la contractualisation (puisque les propriétaires fonciers sont amenés à signer le plan, alors même qu'il n'est pas contraignant pour eux, comme s'il s'agissait d'un contrat). Le plan directeur devient donc une sorte de contrat signé entre grands propriétaires qui s'entendent entre eux pour se partager la plus-value de l'aménagement de la zone.

Le rôle ambigu des autorités, qui agissent à la fois en tant que puissance publique et en tant que propriétaire foncier, contribue à affaiblir leur position. Parallèlement les autres propriétaires fonciers montent en puissance (y compris les administrations de gestion immobilière des acteurs publics). L'ensemble des acteurs se partagent le pouvoir. Les autorités ne jouent plus qu'un rôle de médiateurs, car les autres grands propriétaires fonciers ont réussi à contraindre l'État à se séparer d'une partie de sa souveraineté. Selon la formule de P. Knoepfel¹⁸, on passe donc d'une « monarchie publique » à une « oligarchie publique-privée ». Le cas du PDE Wankdorf est un cas typique de passage d'une logique de planification top down à une logique de projet impliquant une contractualisation.

Ce changement d'organisation de la gouvernance a-t-il un effet positif ou négatif sur la durabilité ? Dans le contexte du quartier PDE Wankdorf, dans un premier temps, elle a probablement commencé par avoir un effet négatif : les propriétaires, dont la ville de Berne, ont utilisé le prétexte de la densification pour maximiser le rendement de leurs parcelles à court terme, créant ainsi une situation qui en définitive n'est pas durable puisque cet usage accru entre en conflit avec la protection de l'air. On observe en effet une situation paradoxale, puisque dans le cas présent la densification engendre des problèmes de qualité de l'air alors qu'elle est en principe considérée comme un moyen de réduire ces problèmes. Deux explications peuvent être apportées : dans le cas du Wankdorf, on densifie à l'extérieur d'un centre habité, si bien que la densification de places de travail génère des flux accrus. D'autre part, les bonnes liaisons autoroutières incitent des externes à la commune à venir travailler en voiture au Wankdorf, créant des flux difficilement maîtrisables.

Dans un deuxième temps, sous la pression du modèle de pondération du trafic, des progrès ont pu être accomplis. À condition qu'un cadre stricte soit donné aux négociations, cette nouvelle forme de gouvernance, qui implique une coopération plus étroite entre acteurs publics et privés, est favorable à la prise de décision. Elle permet donc de trouver des solutions qui conviennent à l'ensemble des acteurs concernés. C'est donc le modèle de pondération du trafic qui permet de fournir un cadre aux négociations et qui permet en définitive de redonner une certaine cohérence au régime, mais c'est la structure de gestion du plan directeur qui décide des modalités d'application des quotas de véhicules en prévoyant une restriction du potentiel de développement. Les acteurs concernés acceptent de participer et de financer le processus afin d'avoir leur mot à dire sur l'enjeu qui est véritablement central : *la répartition entre propriétaires des droits à la densification*.

Pour autant qu'un cadre strict soit fourni, la logique de projet permet de corriger des erreurs qui sont survenues suite à une trop grande concentration de pouvoir dans les mains de la Ville qui agissait à la fois en tant que planificateur et en tant que propriétaire foncier. Elle permet aux acteurs de s'entendre entre eux pour répartir au mieux les contraintes découlant du cadre législatif. Tous les acteurs ont intérêt à ce que le plan directeur soit accepté. S'il ne l'est pas, alors c'est le plan d'affectation qui prime. Or, vu son manque de précision, il engendrerait un développement rapide et anarchique qui ferait inmanquablement l'objet de recours et de blocages. En répartissant les droits à la densification, le plan directeur stabilise les attentes des acteurs en présence dans une situation d'incertitude générée par une législation incohérente (modèle de pondération du trafic vs. plan d'affectation).

Pour résumer, l'exemple du PDE du Wankdorf montre que :

- La densification n'est pas durable dans tous les cas.

¹⁸ Comm. pers. 29.9.2008

- La logique de projet peut contribuer à la durabilité pour autant qu'elle se déroule dans un cadre bien déterminé (quota global).
- L'enjeu de la participation consiste à avoir son mot à dire sur la répartition des parts individuelles du quota global.
- Le modèle de pondération du trafic apparaît ici paradoxalement comme un frein à la densification.

6. Conclusion : discussion des hypothèses pertinentes du projet

Ce chapitre revient sur les hypothèses énoncées plus haut. Chacune d'entre elles sont passées en revue et discutées brièvement à la lumière de ce cas.

Hypothèses portant sur les effets des caractéristiques socio-juridiques des organisations et des règles décisionnelles internes sur les choix opérés en matière de stratégies politiques et/ou foncières

1. Plus la structure organisationnelle interne du propriétaire collectif est complexe et fragmentée – notamment plus le poids de l'organe législatif (assemblée générale) est fort en comparaison avec celui de l'exécutif (cf. le cas des communes) – plus il y a de points de veto possibles et moins l'organisation est capable d'élaborer des stratégies foncières cohérentes par rapport à ses objectifs, ce qui a pour conséquence de rendre plus difficile son positionnement sur les marchés fonciers et d'affaiblir sa capacité à gérer (vendre, acquérir, louer) des droits d'usage du sol.

Les processus de décision au sein des différents propriétaires fonciers collectifs n'ont pas été étudiés en détail dans cette étude de cas. Néanmoins, il est possible de faire les constatations suivantes. L'autonomisation d'entités spécialisées dans la gestion du patrimoine foncier et immobilier (administration des immeubles) au sein des propriétaires publics engendre un nouveau positionnement de ces acteurs à la fois en tant que garants de l'intérêt public, mais aussi en tant que propriétaires fonciers intéressés à faire fructifier un capital. Dans une certaine mesure, l'élaboration de stratégies cohérentes apparaît comme plus difficile vu l'existence d'intérêts rivaux au sein des propriétaires publics. Cela rend un positionnement clair de la ville ou du canton plus difficile. Le besoin de recourir à un médiateur externe est là pour en témoigner. Toutefois cela n'affaiblit pas la capacité de la ville ou du canton de vendre ou d'acheter des terrains, au contraire, puisqu'ils disposent dorénavant de structures spécialisées. L'hypothèse n'est donc que partiellement vérifiée.

2. Plus un acteur se trouve dans une situation de faiblesse sur le marché foncier, plus il va développer des stratégies dans les arènes de politiques publiques afin de tenter de reprendre le contrôle des droits d'usage sur le sol.

Cette hypothèse est confirmée. Une des motivations importantes des grands propriétaires fonciers de participer et même de financer le plan directeur du Wankdorf est de ne pas perdre d'avantage compétitif par rapport aux autres propriétaires en termes d'accès aux quotas de développement, d'information et de défense des intérêts propres. L'imposition de quotas contraignants de véhicules par le système de pondération du trafic peut donc être interprétée comme un moyen d'affaiblir la position des grands propriétaires fonciers urbains.

3. Plus la propriété et les compétences foncières de l'organisation sont localisées, moins celle-ci a de capacité à développer une véritable stratégie foncière cohérente à grande échelle. Au contraire, plus une organisation possède une capacité à articuler de manière efficace ses différents niveaux institutionnels (relations entre niveaux locaux, ainsi qu'entre niveaux locaux et centraux), plus elle devient efficiente sur les marchés fonciers, en raison de sa capacité de réactions rapides (circulation de l'information). De même, la solution de la copropriété foncière

entre le centre et les sections régionales (p. ex. Pro Natura) permet un contrôle réciproque empêchant de mauvaises opérations foncières.

Hypothèse non pertinente

4. Plus le service spécialisé dans la gestion du patrimoine foncier a tendance à s'autonomiser au sein de l'organisation, plus il existe un risque que la fonction première de ce patrimoine résultant des objectifs poursuivis par l'organisation (p. ex. sécurisation du développement de l'entreprise, réalisation par la collectivité publique de projets d'aménagement, etc.) perde de l'importance au profit d'une stratégie (spéculative) de captation de la plus-value sur les marchés fonciers.

Cette hypothèse est partiellement vérifiée. Entre le premier plan directeur de 1996 et le second, les grands propriétaires fonciers, en particulier les acteurs étatiques, ont développé des services spécialisés dans la gestion du foncier. Ce développement s'accompagne d'une stratégie davantage orientée vers une maximisation des profits. Toutefois, il n'est pas possible de trancher la question de savoir si ces services ont délibérément été mis en place par les organes compétents pour qu'ils suivent la voie de la maximisation ou si ces services, pris dans leur propre logique de fonctionnement, outrepassent leur tâche consistant à gérer de manière plus professionnelle le patrimoine public. La situation de la bourgeoisie est moins tranchée que ce que suggère l'hypothèse de recherche dans la mesure où la stratégie poursuivie semble être motivée avant tout par des objectifs de profit à (très) long terme, contrairement aux autres acteurs dont les objectifs sont davantage à court terme. L'autonomisation de la gestion foncière est donc un facteur explicatif, mais l'adhérence de l'entité autonomisée aux objectifs généraux de l'organisation ou de l'administration concernée en est également un.

Hypothèses concernant les liens entre *types* et *objectifs* des organisations et l'orientation de leurs *stratégies foncières*

5. Parmi l'ensemble des propriétaires fonciers collectifs, les communes sont les propriétaires les mieux placés pour développer des stratégies « combinées » (stratégies simultanées sur les marchés fonciers et dans les arènes de politiques publiques). Par ailleurs, plus il y a concentration dans les mains des services de l'État, à la fois de la propriété foncière et de la capacité politique à définir le zonage, plus il y a de risques pour que les *outcomes* varient de manière importante en fonction de l'orientation politique de la majorité au pouvoir (risque de discontinuité) ; de telles situations de concentration des pouvoirs dans les mains publiques pouvant mener à des effets pervers tels que urbanisation à des endroits inappropriés, accélération de l'étalement urbain, thésaurisation ou encore spéculation publique.

Cette hypothèse est confirmée. À la fois la ville et le canton jouent sur les deux tableaux : celui de la propriété et celui de la planification. Les *outcomes* de la politique d'aménagement semblent effectivement dépendre de la majorité au pouvoir ; les élus sont plus ou moins enclin à freiner les ardeurs de leur administration des immeubles en fonction de leur couleur politique ou de celle de la majorité devant laquelle ils devront soumettre le projet. L'étude de cas laisse également supposer que des incohérences importantes peuvent survenir lorsque l'emplacement des terrains en propriété publique influence les propositions de zonage (les discussions internes à l'administration ayant abouti à la modification du plan de zone en 2002 concernant en particulier la future gare du RER Wankdorf n'ont toutefois pas été étudiées en détail dans cette étude de cas).

6. Plus le poids politique d'une organisation augmente (p. ex. droit de recours des organisations de protection de la nature et de l'environnement), moins la voie de l'intervention foncière

devient fréquente, dans la mesure où la nécessité d'un passage coûteux par les acquisitions foncières est remplacée par la possibilité d'intervenir dans les processus de zonage et d'aménagement.

Cette hypothèse n'est pas vérifiée. Aucun des grands propriétaires fonciers de la zone n'est prêt à vendre ses parcelles du moment qu'un plan directeur aurait été approuvé. Cela est vrai des acteurs privés pour qui le titre de propriété légitime leur implantation, mais cela est vrai aussi des acteurs publics qui appréhendent la propriété privée comme une manière de faciliter les développements qu'ils veulent entreprendre.

7. Les acteurs économiques et les investisseurs actifs dans le secteur immobilier cherchent de plus en plus fréquemment à se garantir l'accès et l'usage du sol sans devoir acquérir les droits de propriété formelle (i.e. la propriété foncière directe) ; ceci pour trois raisons principales : premièrement parce que la rente foncière a perdu de son attrait par rapport aux possibilités de gains sur les autres marchés (notamment boursiers et financiers) ; deuxièmement parce que la forte augmentation des prix du sol et donc celle de la part du foncier dans les coûts des opérations immobilières implique une immobilisation de capitaux trop importante pour les entreprises qui risquent de péjorer leurs capacités d'investissement dans leur secteur d'activité principal. Troisièmement, parce que la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire représente une structure de contrainte qui contribue non seulement à garantir les droits d'usage des propriétaires et la valeur économique des biens-fonds, mais également, dans certains cas, à réduire la marge de manœuvre, voire la rente foncière de ces mêmes propriétaires rendant les investissements fonciers potentiellement moins attractifs.

Cette étude de cas ne permet pas de discuter cette hypothèse. On constate en effet que de nombreux acteurs économiques ne sont pas propriétaires du sol sur lequel ils exercent leur activité, puisqu'à eux seuls les grands propriétaires fonciers étudiés contrôlent quasiment tout le périmètre. Toutefois, l'étude de cas ne permet pas de savoir s'ils auraient préféré acheter leur parcelle plutôt que de la louer (ou d'acquérir un droit de superficie) s'ils en avaient eu l'occasion. L'étude de cas ne donne pas non plus l'impression d'une évolution des pratiques allant dans ce sens. Par contre, ce qu'elle démontre, c'est que les grands propriétaires fonciers concernés restent très attachés aux terrains qu'ils possèdent.

Hypothèses portant sur les liens entre stratégies politiques et/ou foncières et usages effectifs des biens-fonds

8. La « titrisation » de la propriété, soit la stratégie consistant, pour un investisseur, à passer par une forme indirecte de propriété (p. ex. achat de parts/titres d'une société anonyme immobilière) correspond à une réduction des usages effectifs des biens-fonds par les propriétaires et à un accroissement du rôle des gestionnaires et des locataires dans la définition des usages effectifs des biens-fonds.

Non pertinent

9. Ce faisant, la « titrisation » correspond également à un changement important du rapport à la propriété foncière et immobilière, le modèle du rapport *patrimonial* à la propriété durablement ancré localement étant progressivement remplacé par un rapport *d'investisseur* spatialement plus dispersé et temporellement moins stable (i.e. caractérisé par une transformation plus fréquente de la structure de propriété) ayant des conséquences sur les usages effectifs des biens-fonds.

Non pertinent

10. L'adoption, par les grands propriétaires fonciers collectifs, de comportements non-conformes aux objectifs des plans d'aménagement en matière d'usages du sol sont susceptibles d'émerger (1) lorsqu'il y a inadéquation entre les objectifs des planificateurs et les intérêts objectifs (ou perçus comme tels) des propriétaires, (2) dans les cas où les tentatives des propriétaires fonciers à faire valoir leurs intérêts dans le processus décisionnel du zonage ont échoué, ou encore (3) en cas d'incapacité des aménagistes à convaincre et/ou contraindre les propriétaires de la pertinence de leurs choix d'aménagement.

Cette hypothèse est indirectement confirmée. Aucun des grands propriétaires n'a développé de stratégie contraire au zonage, mais ils ont précisément été intégrés au processus de révision du plan directeur régional dans la mesure où le plan de zone est relativement imprécis et qu'ils *risqueraient* de développer des stratégies contraires au plan directeur, par exemple en développant leur parcelle d'une façon qui générerait des flux de véhicules tels qu'ils pourraient épuiser le quota global octroyé au quartier.

11. Plus un propriétaire foncier se retrouve involontairement propriétaire de terrain qu'il n'avait pas initialement désiré acquérir (par exemple une banque en cas de faillite de son débiteur ou Pro Natura en cas de legs), plus il aura tendance à opérer des choix d'usage non-conformes aux objectifs de la planification.

Non pertinent

Hypothèses portant sur les liens entre usages effectifs des biens-fonds et les effets en termes de durabilité écologique, économique et sociale

12. Moins les usages effectifs des biens-fonds sont conformes aux objectifs de la planification et aux prescriptions du plan d'affectation, plus les effets de ces usages en termes de durabilité sont imprévisibles et plus il y a de risques pour qu'ils soient moins durables, non seulement écologiquement, mais également économiquement et socialement.

Cette hypothèse est indirectement vérifiée. La raison d'être du plan directeur est précisément de coordonner les usages de manière à garantir le respect de critères de durabilité. Contrairement à ce que laisse entendre la formulation de l'hypothèse, les autorités ne misent pas sur le plan d'affectation (que la ville a elle-même contribué à rendre moins durable du point de vue environnemental en autorisant un zonage générateur de trafic) pour tendre vers la durabilité et respecter les quotas de véhicules, mais sur le plan directeur régional.

13. Les comportements de sous-exploitation ne sont pas forcément durables et, inversement, les comportements de surexploitation ne sont pas forcément non durables.

Cette hypothèse est partiellement vérifiée. Le plan directeur cherche à augmenter l'intensité d'utilisation de la zone de manière à la rendre plus durable (meilleure mixité des types d'usage, développement de zones de services proches du centre, remplacement des terrains sous-utilisés). Toutefois, l'étude de cas montre aussi qu'une densification trop élevée (correspondant à une surexploitation) est également non durable dans la mesure où elle s'accompagne de flux de véhicules difficilement contrôlables.

7. Littérature

Knoepfel P., Münster M., Corbière-Nicollier T., 2006, WinWin22 – un outil de planification et d'évaluation de projets d'Agenda 21: bases conceptuelles et guide d'application, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, n°9/2006.

Haudenschild R., 2007. Ein Vergleich zweier institutioneller Ressourcenregime : Das Berner Fahrleistungsmodell und das Zürcher Fahrtenmodell. In : Knoepfel P., Schenkel W., Savary J., *Nutzung der natürlichen Ressourcen steuern – Piloter l'usage des ressources naturelles*, Berne, OPER/OFEV/ARE, pp. 85-106.

OACOT 2007. PDE – Pôles de développement économiques. Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, Berne. No 07.1.f

OACOT, 2002. Guide de l'aménagement. Brochure destinée aux communes, aux autorités et aux commissions. Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), Berne.

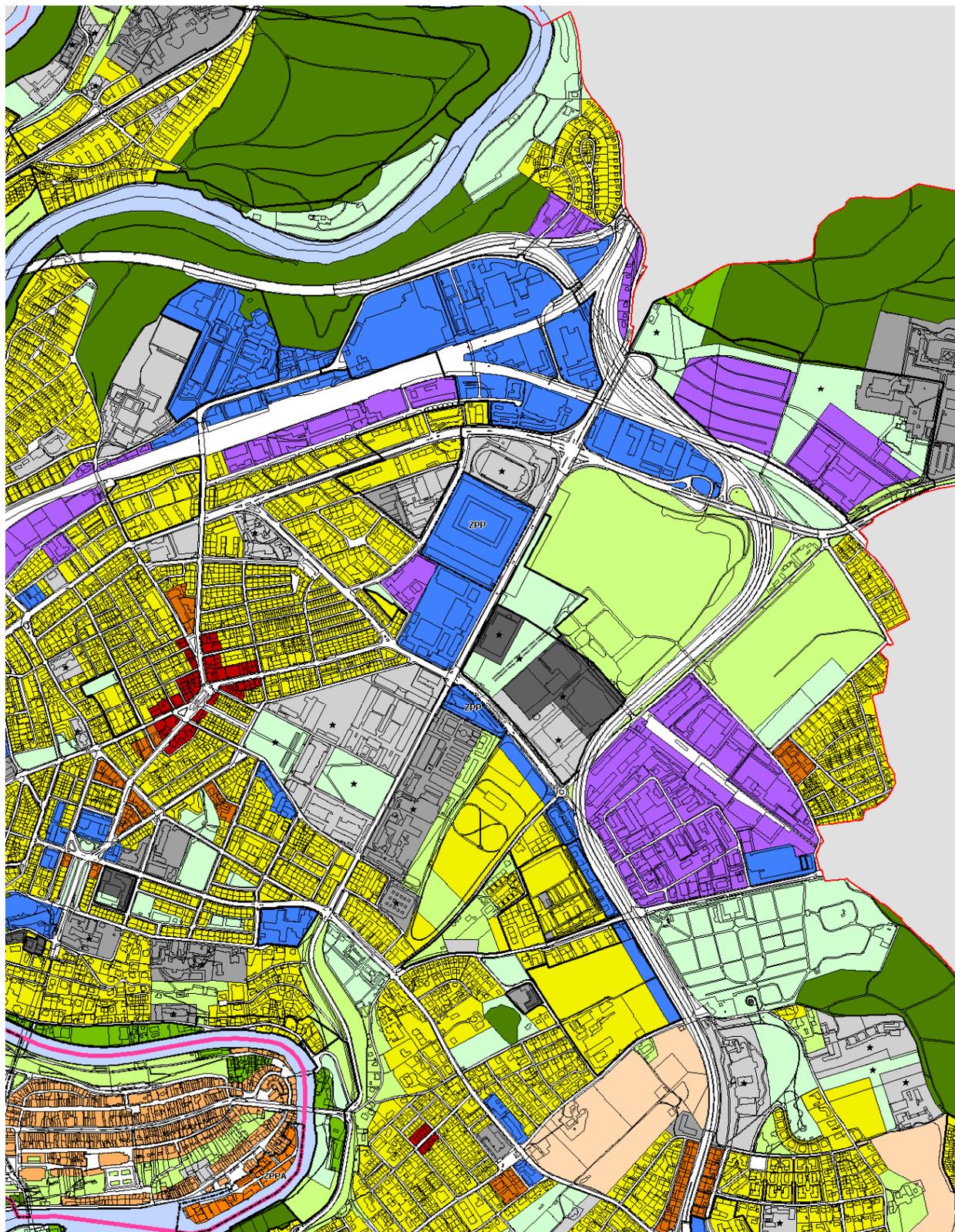
8. Annexes

8.1. Entretiens

Paul Moser, chargé du projet, PDE Wankdorf, entretien 08.09.2008

Adrian Lauterburg, Domänenverwalter der Burgergemeinde Bern, entretien 15.09.2008

8.2. Plan de zone

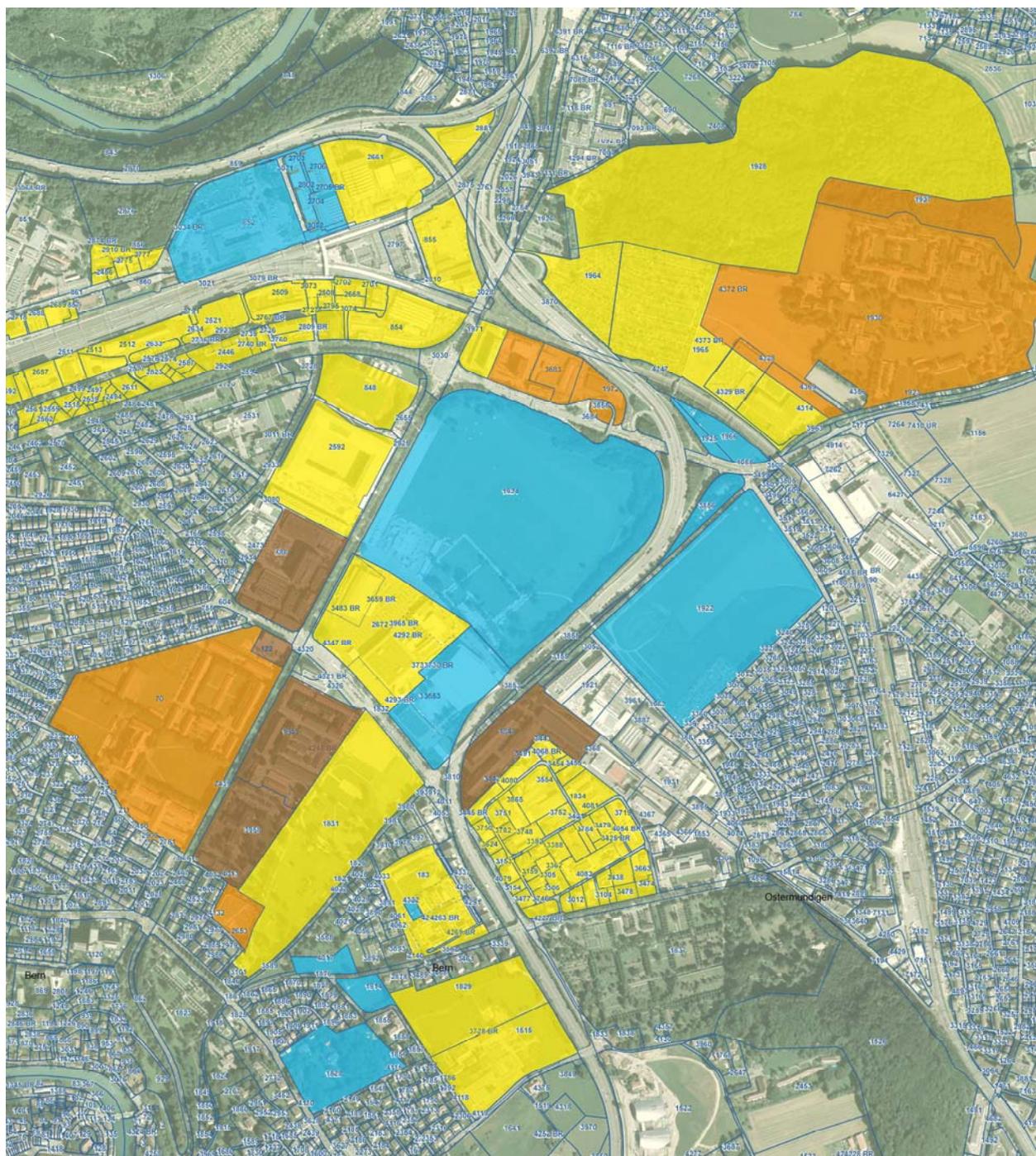


Wohnzonen	
	Wohnzone (W)
	gemischte Wohnzone (WG)
	Kernzone (K)
Arbeitszonen	
	Dienstleistungszone (D)
	Industrie- und Gewerbezone (IG)
Zonen im öffentlichen Interesse	
	Freifläche A (FA) (Zone für öffentliche Nutzungen)
	Freifläche A privat (FA*) (Zone für private Bauten + Anlagen im allgemeinen Interesse)
	Freifläche B (FB) (Zone für öffentliche Nutzungen)
	Freifläche B privat (FB*) (Zone für private Bauten + Anlagen im allgemeinen Interesse)
	Freifläche C (FC) (Zone für öffentliche Nutzungen)
	Freifläche C privat (FC*) (Zone für private Bauten + Anlagen im allgemeinen Interesse)
	Freifläche D (FD) (Zone für öffentliche Nutzungen)
	Freifläche D privat (FD*) (Zone für private Bauten + Anlagen im allgemeinen Interesse)
	Schutzzone A (SZA) Landschafts- und Ortsbildschutzareal
	Schutzzone B (SZB) Landschafts- und Ortsbildschutzareal
	Schutzzone C (SZC) Naturschutzareal
Altstadt	
	Abgrenzung der Altstadt
	Obere Altstadt, Zone mit Planungspflicht
	Untere Altstadt und Wohngebiet Matte
	Gewerbegebiet Matte, Zone mit Planungspflicht
Landwirtschaftszonen	
	Landwirtschaftszone
	Weilerzone
Andere Flächen	
	Wald
	Gewässer
	Verkehrsanlagen

Zonen mit besonderen Vorschriften	
	Zone mit Planungspflicht
	Überbauungsordnung

Baulinien	
Darstellung	Status der Baulinie
	Baulinie genehmigt
	Baulinie projektiert
	Baulinie aufzuhebend
Darstellung	Art der Baulinie
	normale Baulinie
	Spezialbaulinie
Abkürzung	Spezialbaulinie
A	Arkadenbaulinie
B	Baulinie mit besonderen Bestimmungen
EIDG	eidgenössische Baulinie
EG	Erdgeschossbaulinie
G	Gestaltungsbaulinie
HA	Hauptbaulinie
HI	Hilfsbaulinie
HO	Hofbaulinie
L	Laubenfluchtlinie
P	Parterrebaulinie
SR	seitliche und rückwärtige Baulinie
SO	Sockelbaulinie
ST	Strassenbaulinie
UM	Baulinie für Umbauten
U	Baulinie für unterirdische Bauten
V	Vordachbaulinie
W	Waldabstandslinie

8.3. Les rapports de propriété entre les quatre plus grands propriétaires fonciers



Les terrains de la bourgeoisie sont représentés en jaune, ceux de la ville en bleu, ceux du canton en orange, et ceux d'Armasuisse en marron.

Source : Carte générée à partir des données du registre foncier du canton de Berne (GRUDIS) et du Vermessungsamt Stadt Bern.

8.4. WinWin 22 : Screening des impacts par composante

Capitaux	Composante	Commentaires	Impact		
			inexistant	faible	important
Capital naturel	Air/atmosphère	Trafic automobile générant de la pollution et du bruit			X
	Biomasse (Faune, flore, nature)	Espaces verts riches en biodiversité		X	
	Déchets	–	X		
	Eau	–	X		
	Énergie	–	X		
	Paysage	Préservation de l'image du quartier et des espaces verts		X	
	Sol	Usage plus mesuré du sol (densification)			X
Capital manufacturé	Biens	N.B. Les biens sont considérés ici comme des infrastructures	X		
	Infrastructures	Choix dans l'implantation et la conception des infrastructures (transports, bâtiments)			X
	Moyens financiers	L'aménagement influence le potentiel de développement de la propriété des différents acteurs			X
Capital humain	Bien-être mental	Qualité de l'espace public		X	
	Connaissances et compétences	–	X		
	Personnes physiques	Davantage que le nombre de personnes, c'est le nombre de véhicule qui pose problème		X	
	Santé physique	Impact du trafic (voir ci-dessus la question de l'infrastructure)	X		
Capital social	Equité d'accès aux avantages de la société	–	X		
	Culture	–		X	
	Fonctionnement institutionnel	Intégration des différentes parties dans le processus de planification			X
	Réseau professionnel	–	X		
	Tissu social	–	X		

8.5. WinWin 22 : Choix des éléments touchés par composante

Capitaux	Composantes	Éléments concrets du projet
Capital naturel	Air/atmosphère	Gestion de la circulation automobile privée
	Biomasse (Faune, flore, nature)	
	Déchets	
	Eau	
	Energie	
Paysage		
Sol	Affectation des parcelles	
	Densification	
Capital manufacturé	Biens	
	Infrastructures	Réalisation de nouveaux bâtiments
		Réalisation de nouvelles routes ou voies ferrées
	Moyens financiers	Rendement/rentabilité des immeubles
Montant des investissements		

Capital humain	Bien-être mental	
	Connaissances et compétences	
	Personnes physiques	
	Santé physique	
Capital social	Équité d'accès aux avantages de la société	
	Culture	
	Fonctionnement institutionnel	Organes responsables de la planification
	Réseau professionnel	
	Tissu social	

8.6. WinWin 22 : Indicateurs et objectifs

Élément (plusieurs indicateurs possibles par élément)	Indicateur	Objectif (év. valeur)	Impact				Acteurs touchés								
			local	externe	Court-terme	Long-terme	Enfants/jeunes	Personnes âgées	Personnes socialement défavorisées	Femmes	Propriétaires	Acteurs économiques	Employés communaux	Population toute entière	Autres (qui)
Gestion de la circulation automobile privée	Nombre de trajets par jour	Respect de la valeur du plan directeur (6500 – 7500 trajets pas jour)	X		X						X			X	pendulaire
	Permis de construire incluant un quota de trajets	Ancrage des quotas de véhicules dans les autorisations de construire	X		X						X	X		X	
Affectation des parcelles	Développement d'une réflexion sur le trafic généré par tel type de zonage	Mise en cohérence du type de zone avec le quota de trajets par jour	X			X					X	X		X	
Densification	Recyclage des friches industrielles	Diminution du nombre de parcelles abritant des friches industrielles	X		X						X	X		X	
Réalisation de nouveaux bâtiments	Développement d'une réflexion sur le développement engendré par le type de zonage	Mise en cohérence du plan de zone avec le plan directeur PDE Wankdorf	X			X					X	X		X	

Working papers Projet PF 2008 – 2009

Monographies :

- J.-D. Gerber, 2008a, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des cantons et des communes de Bienne, la Chaux-de-Fonds et Zürich*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 1, 8/2008.
- J.-D. Gerber, 2008b, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des bourgeoisies de Berne, Soleure et Coire*, Chavannes-Renens, no 2, 9/2008.
- J.-D. Gerber, 2008c, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des chemins de fer fédéraux (CFE)*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 4, 10/2008.
- J.-D. Gerber, 2008d, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : la propriété foncière du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) gérée par Armasuisse immobilier*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 5, 10/2008.
- J.-D. Gerber, 2008e, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas de Pro Natura*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 6, 10/2008
- P. Csikos, 2008a, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : les cas des sociétés immobilières, fonds de placement immobilier et fondations de placement*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 3, 10/2008.
- P. Csikos, 2009a, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des caisses de pensions*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 7, 3/2009.
- P. Csikos, M. Fauconnet, 2009, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des entreprises de commerce de détail*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 8, 3/2009.
- P. Csikos, 2009b, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : les cas des compagnies d'assurance et des banques*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 9, 3/2009

Etudes de cas :

- P. Csikos, 2009c, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du complexe immobilier de « La Maladière » à Neuchâtel*, Working Paper de l'IDHEAP, no 1
- J.-D. Gerber, 2008f, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du pôle de développement économique du Wankdorf*, Working Paper de l'IDHEAP, no 2
- P. Csikos, 2009d, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du « Centre Boujean » à Bienne*, Working Paper de l'IDHEAP, no 3.
- J.-D. Gerber, 2008g, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas de la place d'armes de Thoune*, Working Paper de l'IDHEAP, no 4.