



Où les communes bernoises se situent-elles en matière de développement durable ?

Tobias Andres et Ueli Stalder, Office de l'environnement et de l'énergie (OEE)

Traduction de la version allemande de l'article paru dans le Bulletin du groupe d'aménagement cantonal de Berne 2/2019 juin (version actualisée août 2021)

1 Introduction

« Comment pouvons-nous vérifier les progrès de notre commune en matière de développement durable ? » - voilà la question posée par une commune bernoise qui venait de terminer le processus d'intégration du développement durable (processus de DD) dans sa planification politique à long terme. Elle a marqué, en 2012, le point de départ pour le développement du jeu d'indicateurs DD pour les communes du canton de Berne. Il s'agissait en même temps de remplacer le classement Minergie, que l'Office de la coordination environnementale et de l'énergie de l'époque (OCEE) avait réalisé entre 2005 et 2011 pour les communes bernoises, par un outil plus complet.

Depuis plus de quinze ans, l'OEE soutient les communes dans leurs processus de DD dans le cadre du Réseau de compétences bernois pour le développement durable local. Il se fonde pour cela sur la fiche de mesures G_01 du plan directeur cantonal. Durant ce temps, l'OEE a mis en place et développé tout un programme destiné aux communes. Il comprend des bases conceptuelles, des outils et des guides, mais aussi un service de conseil, des manifestations et des cours. Le jeu d'indicateurs DD est l'une des offres par lesquelles l'OEE soutient les communes dans la mise en œuvre d'une politique communale orientée DD.

Le présent article expliquera tout d'abord ce que le canton de Berne entend par DD. Ensuite, nous verrons comment le DD peut être intégré dans la gestion de la commune en tant qu'objectif primordial. Dans la troisième partie enfin sera présenté le jeu d'indicateurs DD et le portail web sur lequel seront publiées les données collectées.

2 Le développement durable dans le canton de Berne

La définition internationalement admise aujourd'hui est celle qui a été formulée en 1987 par la Commission des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (appelée Commission Brundtland) :

« Le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. »

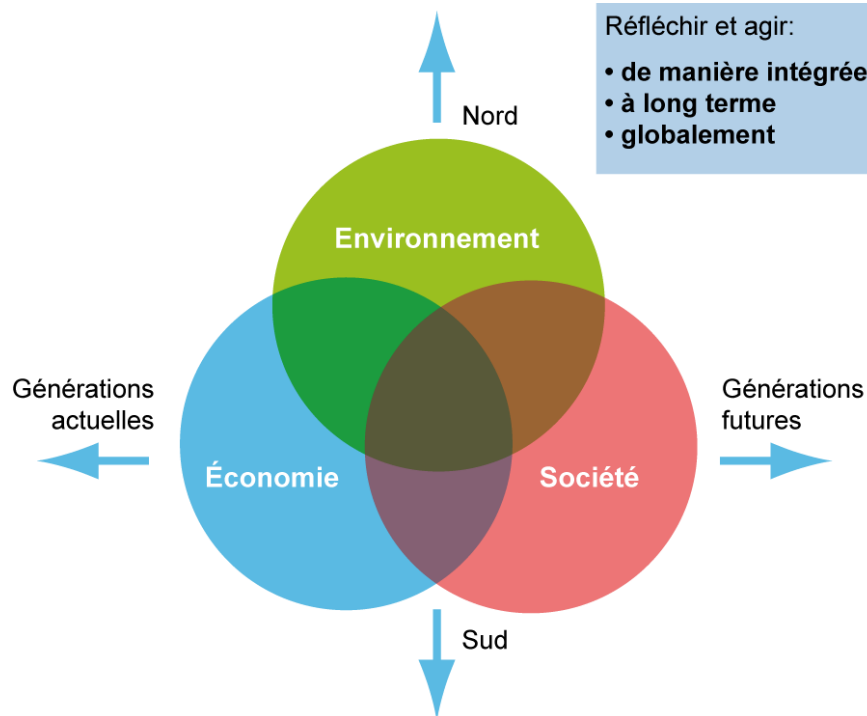
Les points essentiels sont, selon la Commission Brundtland, le concept des besoins, en particulier les besoins de base des pauvres de ce monde, ainsi que le caractère limité des ressources. L'enjeu du DD consiste à garantir des conditions de vie décentes à tous les habitants actuels et futurs de la planète tout en respectant les limites de la biosphère.

Sur la base de la définition de la Commission Brundtland, le Conseil fédéral a proposé dans sa « Stratégie pour le développement durable 2002 », un modèle élargi des trois cercles du développement durable : ce modèle complète les trois dimensions classiques (environnement, économie et société) d'une dimension temporelle et d'une dimension spatiale, pour signifier la



nécessité de prendre en compte les intérêts des générations futures et de tous les habitants de la planète. Il invite à une réflexion et une action intégrales, axées sur le long terme et globales.

Graphique 1 : Modèle élargi des trois cercles du développement durable



Source: La Suisse sur la voie du développement durable – Points de repères, CIDD (éd.) 2012

Se basant sur cette conception du Conseil fédéral, le canton de Berne en a tiré une liste des champs thématiques avec 12 thèmes pour chacune des trois dimensions du DD (environnement, économie et société). Il s'agit des thèmes importants à prendre en considération lors de la mise en œuvre du développement durable. La liste des champs thématiques du DD est la base de tous les outils que l'OEE a développé ces dernières décennies dans sa fonction de service cantonal spécialisé dans les questions liées au DD.

Graphique 2: Liste des champs thématiques DD du canton de Berne

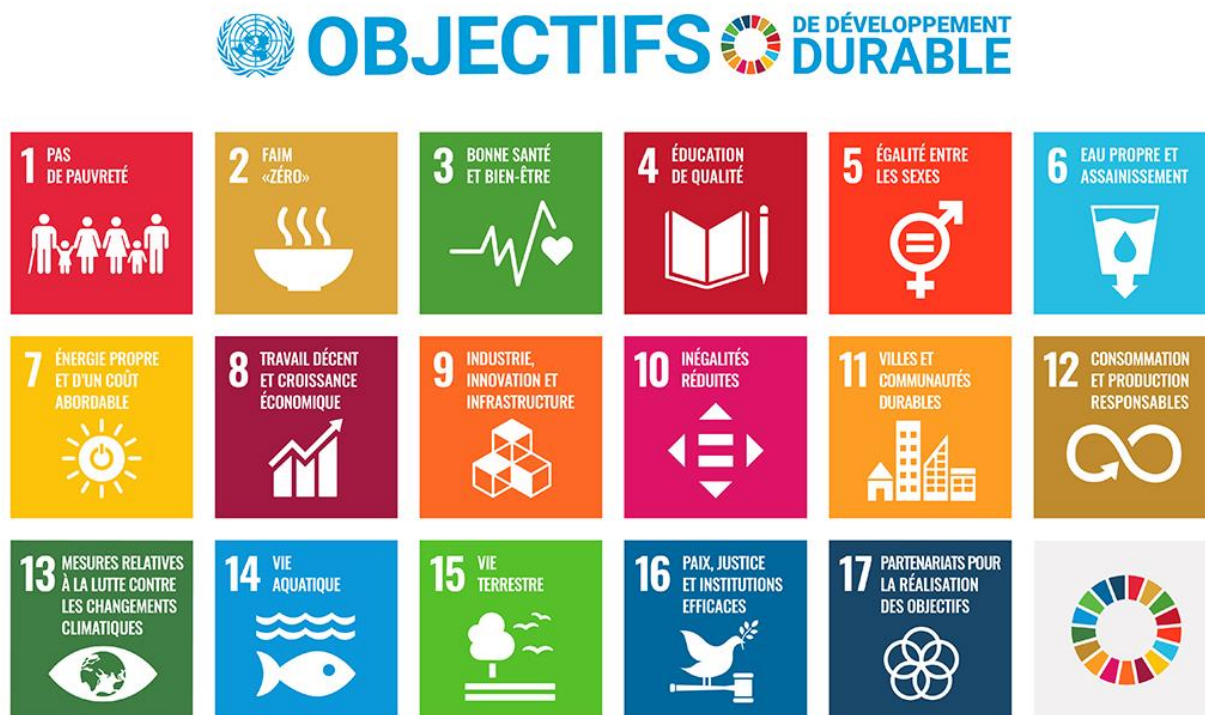
Environnement	Economie	Société
Biodiversité (diversité des espèces)	Revenus	Bruit / qualité de l'habitat
Nature et paysage	Coût de la vie	Mobilité
Consommation d'énergie	Marché du travail	Santé
Qualité de l'énergie	Investissements	Sécurité
Climat	Vérité des coûts	Répartition des revenus et de la fortune
Consommation de matières premières	Exploitation efficace des ressources	Participation
Qualité des matières premières	Capacité d'innovation	Culture et loisirs
Régime des eaux	Structures économiques	Formation
Qualité de l'eau	Compétences professionnelles	Sécurité sociale
Qualité du sol	Finances publiques	Intégration
Utilisation du sol	Impôts	Egalité des chances
Qualité de l'air	Production	Solidarité suprarégionale

Source: Introduction à la politique communale orientée DD, rapport fondamental destiné aux praticiens, OEE 2006

L'Agenda 2030

Depuis septembre 2015, il existe un nouveau système d'objectifs pour une action commune et globale en faveur de l'environnement et de la prospérité de toutes les personnes vivant sur terre : l'Agenda 2030 pour le développement durable avec ses 17 objectifs de développement durable, adopté par les Nations Unies lors du sommet mondial du développement durable. Ces 17 objectifs et leurs 169 cibles doivent être atteints jusqu'en 2030 grâce à une collaboration globale renforcée ainsi que leur intégration dans la politique, l'économie et la société de tous les pays. La Suisse a participé de façon déterminante à l'élaboration de l'Agenda 2030. Depuis, l'Agenda 2030 et ses objectifs de développement durable gagnent en importance en tant que lignes directrices pour la politique au niveau de la Confédération, des cantons et des communes.

Graphique 3: les 17 objectifs de développement durable de l'Agenda 2030, adoptés par l'ONU en septembre 2015



Source: Office fédéral du développement territorial (ARE), <https://www.aren.admin.ch/aren/fr/home/nachhaltige-entwicklung/inter-nationale-zusammenarbeit/agenda-2030-fuer-nachhaltige-entwicklung.html> [Online: 16.05.2019]

3 Le processus de DD pour l'implémentation du DD dans la gestion communale

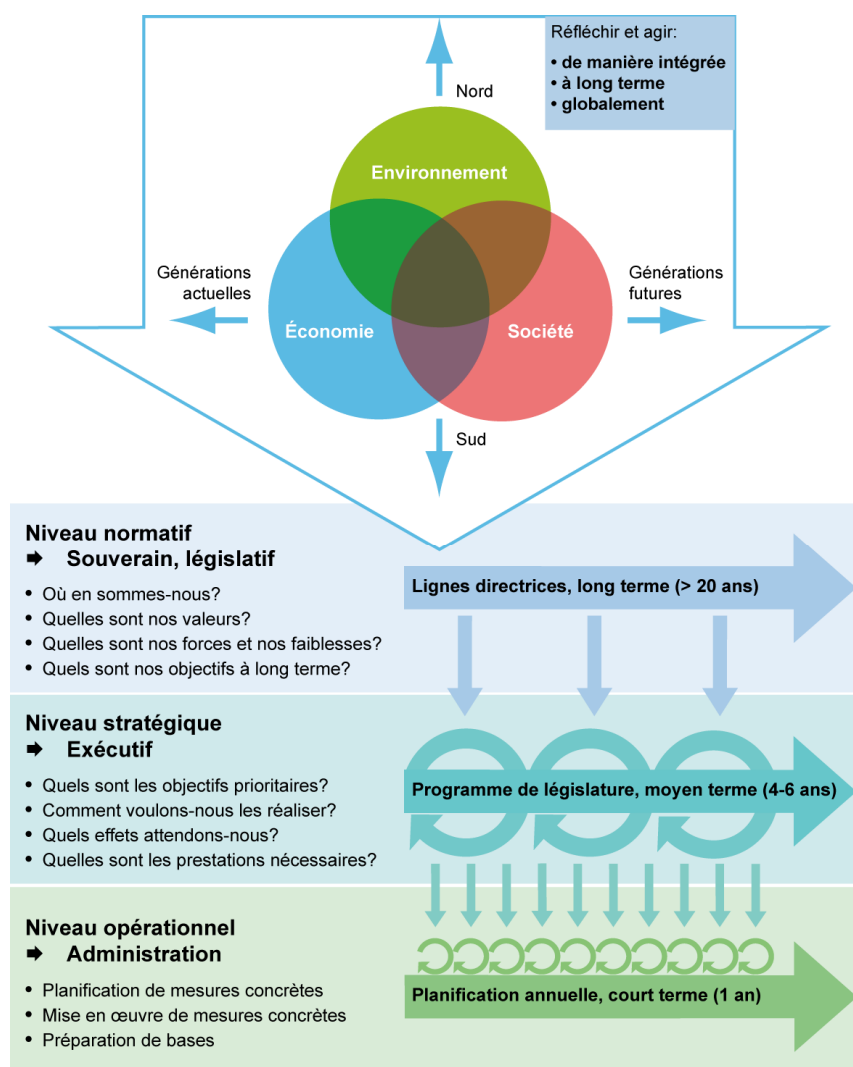
L'Agenda 21, adopté par la communauté internationale lors du sommet mondial de Rio de Janeiro en 1992, prévoit que le DD n'est pas seulement un défi global, mais surtout aussi local et qu'il doit être implémenté « sur place ». Dans la Suisse fédéraliste, cela ne peut se faire qu'en collaboration avec les communes. C'est pourquoi le Conseil-exécutif du canton de Berne a introduit en 2002 dans le plan directeur cantonal la fiche de mesure G_01 « Encourager le développement durable au niveau local » actualisée plusieurs fois par la suite. Sur cette base, l'OEE a développé ces dernières années, d'entente avec l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) et d'autres services spécialisés cantonaux, différentes mesures et outils. L'élément clé de ce programme, qui porte le titre de « Réseau de compétences bernois pour le développement durable local », est le processus de DD : un concept ou une offre pour les communes qui souhaitent orienter leur politique, et en particulier leurs outils de pilotage politique, vers les objectifs du DD. Durant les quinze dernières années, plus de 80 communes bernoises de petite et moyenne taille ont passé par les processus de DD, entièrement ou du moins en partie, et ont bénéficié des conseils ainsi que d'un soutien financier de la part de l'OEE¹.

¹ L'OEE recommande aux communes de mandater un-e consultant-e professionnel-le externe pour gérer le processus de DD et prend en charge 50% ou au max. CHF 10 000 de ces coûts.

Le processus de DD commence par une évaluation de la situation à l'aide du profilographe communal, un outil développé par l'OEE pour identifier les forces et les faiblesses d'une commune du point de vue du DD². Les résultats sont ensuite évalués et une analyse SWOT permet de déterminer les thèmes pour lesquels il est nécessaire d'agir et les domaines présentant une marge de manœuvre pour la commune (= champs d'action).

Les lignes directrices, élaborées lors d'une prochaine étape du processus de DD, comportent en général des perspectives d'avenir pour la commune et des objectifs à long terme qui concrétisent lesdites perspectives et sont liés aux champs d'action préalablement fixés. Les objectifs des lignes directrices sont souvent classés en quatre domaines : les trois dimensions du DD que sont l'environnement, l'économie, la société et les thèmes qui en font partie ainsi que la gestion communale en tant que thème transversal. Ces lignes directrices doivent servir de guide valable durant plusieurs périodes de législature à la fois pour l'exécutif (conseil communal), le législatif (parlement communal) et l'administration d'une commune.

Graphique 4: Intégration du développement durable dans la gestion de la commune



Source : Introduction à la politique communale orientée DD, Rapport fondamental destiné aux praticiens, OEE 2006

² L'outil appelé profilographe communal DD a été actualisé en 2020 et adapté aux objectifs de l'Agenda 2030. Outre les trois dimensions du DD que sont l'environnement, l'économie et la société, la gestion communale est évaluée en tant que quatrième domaine.

Le programme de législature, par lequel le conseil communal fixe les objectifs à moyen terme et les mesures pour atteindre les objectifs des lignes directrices, met fin au processus de DD. C'est aussi au niveau du programme de législature que s'effectue le lien avec la planification des ressources, c'est-à-dire la budgétisation des ressources financières et personnelles dont il faudra disposer pour la mise en œuvre des projets et des mesures.

Participation et ancrage

Afin d'augmenter la légitimation démocratique de la politique communale axée sur le DD, la population peut être intégrée au processus de DD. Pour ce faire, il existe différentes formes et degrés de participation comme :

- l'organisation d'un atelier sur l'avenir au début du processus ;
- la participation de représentant-e-s de la population lors de l'évaluation de la situation ;
- une procédure de consultation sur le projet de lignes directrices.

Afin de garantir le fait que la politique communale sera axée sur le DD à long terme, le DD peut être ancré dans le règlement d'organisation de la commune de deux manières différentes :

- de façon générale sous forme d'un préambule en faveur du DD ou
- de façon spécifique dans les dispositions régissant les compétences des électeurs et électrices et du conseil communal.

4 Le jeu d'indicateurs DD pour les communes

Le jeu d'indicateurs DD pour les communes est une autre offre destinée aux communes bernoises qui souhaitent axer leur politique sur les objectifs et les principes du DD. Elle est orientée sur les besoins et les possibilités des communes jusqu'à environ 15 000 habitant-e-s³. Même une commune qui n'a pas mené à bien le processus de DD décrit ci-dessus peut profiter du jeu d'indicateurs DD :

- Les indicateurs fournissent des informations sur la situation de la commune du point de vue du DD et les domaines où elle devrait peut-être agir.
- Le jeu d'indicateurs permet une évaluation globale de l'orientation stratégique de la politique communale (Est-ce que nous faisons ce qu'il faut ? Est-ce que nous utilisons nos ressources personnelles et financières là où il est nécessaire d'agir et où nous obtenons un maximum d'effet ?).
- Certains indicateurs peuvent être utilisés comme valeurs cibles pour le pilotage à moyen ou long terme ; les indicateurs peuvent être utilisés pour vérifier si les objectifs ont été atteints au niveau des lignes directrices et du programme de législature.
- A l'aide des données récoltées, une commune peut voir où elle se situe par rapport aux autres, ce qui lui permet d'apprendre et de s'améliorer (= benchmarking).
- De plus, les communes peuvent suivre leur évolution (= monitoring) et la comparer aux objectifs à atteindre du point de vue du DD.
- Enfin, les données du jeu d'indicateurs peuvent servir de base pour établir un compte-rendu au sein du conseil communal ou à l'attention de la population.

L'élaboration du jeu d'indicateurs DD a démarré en 2012 sous la direction commune de l'OACOT et de l'OEE. Les services spécialisés cantonaux de différentes Directions y ont apporté leur contribution technique. L'Association des Communes Bernoises (ACB) et les Cadres des

³ Pour les villes dès 15 000 habitant-e-s environ, nous recommandons le jeu d'indicateurs du Cercle Indicateurs qui est structuré de façon similaire ; cf. www.are.admin.ch > Développement durable > Evaluation et données > Indicateurs du développement durable > Cercle Indicateurs

communes bernoises (CCB) y ont aussi participé. Lors du premier relevé de 2013/14, 74 communes bernoises ont participé. Lors du deuxième, en 2017/18, on en comptait 59. En 2021 a lieu le troisième relevé.

Actuellement, le jeu d'indicateurs DD compte 56 indicateurs dans les domaines de l'environnement, de l'économie et de la société, dont 49 sont obligatoires et 7 facultatifs. Les données de 34 des indicateurs obligatoires proviennent de l'Office fédéral de la statistique (OFS) ou de services cantonaux et sont saisies de façon centralisée par l'OEE. Les données concernant les 22 indicateurs restants – dont les 7 indicateurs facultatifs – sont saisies au moyen de questionnaires auprès des communes qui se sont inscrites pour participer activement au relevé. Quarante-cinq indicateurs se prêtent à une comparaison entre les communes, les autres sont des évaluations, des fourchettes ou des catégories qui ne se prêtent pas à la comparaison. Pour 43 indicateurs, il est possible et utile de procéder à une comparaison avec l'évolution visée du point de vue du DD.

Pour la comparaison entre les communes, on a renoncé volontairement à établir un classement à l'aide d'une valeur globale. Tout regrouper en une valeur globale signifierait mélanger des données de natures très diverses (hectares, francs, kg par habitant-e, etc.). Il serait difficile à justifier comment cette valeur et le classement qui en résulte ont été établis. C'est pourquoi la comparaison se fait au niveau des différents indicateurs, qui permettent d'identifier les domaines dans lesquels les communes sont déjà bien avancées ou ont encore des lacunes en comparaison avec d'autres ou par rapport à l'évolution visée.

5 Portail web avec données traitées

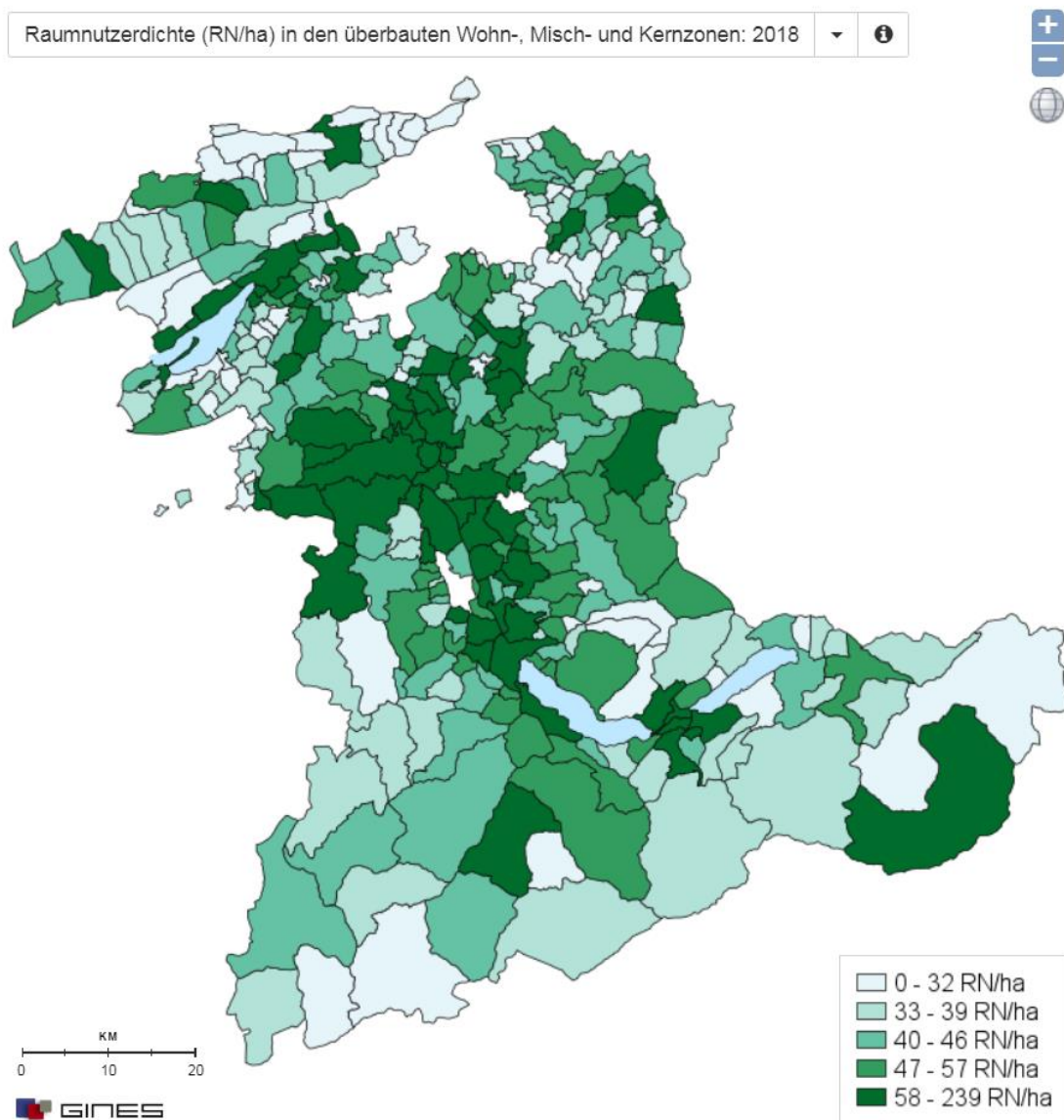
Depuis le relevé de 2017/18, les données sont traitées à l'aide du logiciel GINES BE, qui a fait ses preuves dans l'administration cantonale, pour la représentation de données statistiques sous forme de cartes, de diagrammes et de fiches d'information. Depuis début 2019, les résultats des relevés précédemment effectués sont publiquement accessibles par le biais d'un portail web ; on y trouve à la fois les données brutes et les cartes, diagrammes et fiches d'information où sont compilées toutes les données à disposition par commune dans une vue d'ensemble, téléchargeable au format PDF ou Excel. Ce portail web est accessible par le site de l'OEE⁴ ou par l'adresse www.be.ch/ne-indikatoren-gemeinden.

Les données du jeu d'indicateurs saisies de façon centralisée par l'OEE sont régulièrement actualisées sur le portail web dès que l'OFS ou les services cantonaux compétents publient de nouveaux jeux de données.

⁴ Pour des informations complémentaires sur le thème du développement durable au niveau communal cf. www.be.ch/ne > Le DD dans la commune

Graphique 5: Capture d'écran du portail web Jeu d'indicateurs DD pour les communes de l'OEE

U9 Bodenverbrauch



Source : www.be.ch/ne-indikatoren-gemeinden

6 Perspectives

Le développement durable n'est pas un concept statique mais doit, comme son nom l'indique, être constamment développé. C'est le cas depuis que Hans Carl von Carlowitz a demandé, en l'an 1713, une « utilisation durable » de la forêt. En Suisse, les débats sont actuellement fondés sur l'Agenda 2030 de l'ONU et la Stratégie pour le développement durable 2030 du Conseil fédéral. L'attention porte tout particulièrement sur les thèmes suivants : climat, énergie et biodiversité, processus de production et modes de consommation, égalité des chances et cohésion sociale.