

Mesure A_01: Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour le logement

Explications

Contexte

En vertu des articles 8a, alinéa 1, lettre *d* et 15 LAT, les règles régissant le dimensionnement de la zone à bâtir doivent être énoncées dans le plan directeur cantonal. Les exigences applicables en la matière sont définies à l'article 5a OAT ainsi que dans les directives techniques sur les zones à bâtir de la Confédération.

Dimension et répartition des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones centrales

Selon la stratégie A3 ainsi que les objectifs A31 à A36 du plan directeur 2030, qui ont force obligatoire pour les autorités, les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales (HMC) peuvent s'étendre de 525 ha au maximum jusqu'en 2029, ce qui correspond à une moyenne annuelle de 35 ha. Cet accroissement doit pour l'essentiel s'inscrire dans les centres urbains des agglomérations, dans la ceinture des agglomérations et sur les axes de développement, centres du 4^e niveau et centres touristiques compris.

La fiche de mesure A_01 énonce les critères applicables à la délimitation des zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales, que les communes sont tenues de respecter dans les procédures d'édiction des plans d'affectation. Il s'agit en l'occurrence de règles du jeu dynamiques permettant un pilotage évolutif de la taille des zones à bâtir HMC.

Trois critères de pilotage

La définition de la taille des zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales doit permettre au canton de Berne de suivre le développement visé dans le projet de territoire. La taille admissible par commune des zones à bâtir vouées à l'habitat est ainsi déterminée à partir des objectifs de développement territorial définis dans le projet de territoire, qu'elle concrétise. Les nouvelles règles énoncées dans la fiche de mesure A_01 font appel à trois critères de pilotage que sous-tendent des hypothèses propres à chaque type d'espace:

- **L'évolution démographique**, qui sert de base au dimensionnement des zones à bâtir, est considérée de manière différenciée selon le type d'espace dans le projet de territoire: on admet en effet une évolution démographique plus forte pour les espaces centraux que pour les espaces décentrés. Sur l'ensemble du territoire cantonal, il sera ainsi possible d'atteindre le niveau de croissance visé, de 9,0 pour cent, d'ici à 2029.
- La définition d'une **valeur de référence de la densité à atteindre** vise à promouvoir l'urbanisation interne: il faut tendre vers une densité plus élevée dans les types d'espace centraux, définis dans le projet de territoire, que dans les types d'espace décentrés. En d'autres termes, même si l'évolution démographique est plus forte dans les premiers, il importe d'éviter que la création de zones à bâtir y suive une croissance proportionnelle.
- Les classements en zone à bâtir et les changements d'affectation doivent respecter des critères stricts, en matière non seulement de desserte par les transports publics, mais aussi de densité d'utilisation prévisible. Voilà pourquoi des **valeurs de référence minimales**, différenciées en fonction des types d'espace, ont été fixées pour les **classements en zone à bâtir** et les **changements d'affectation**: plus le type d'espace est central, plus la densité est élevée.

	Nombre de communes	Evolution démographique	Densité (valeur de référence)	Densité minimale requise
Centres des 1 ^{er} et 2 ^e niveaux ¹	3	+12%	158 UT ² / ha	IBUSds ³ : 1,10
Centres urbains des agglomérations	18	+11%	85 UT / ha	IBUSds: 0,80
Centres des 3 ^e et 4 ^e niveaux ⁴	45	+10%	57 UT / ha	IBUSds: 0,60
Ceinture des agglomérations et axes de développement (autres) ⁵	42	+8%	53 UT / ha	IBUSds: 0,55
Espaces ruraux à proximité d'un centre urbain	188	+4%	39 UT / ha	IBUSds: 0,45
Régions de collines et de montagne	60	+2%	34 UT / ha	IBUSds: 0,40

Vue d'ensemble des critères de pilotage de l'urbanisation

¹ Berne, Bienne et Thône

² UT: utilisateurs du territoire (personnes qui vivent ou travaillent dans les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales)

³ IBUSds: indice brut d'utilisation du sol au-dessus du sol (correspond à environ 1,1 fois l'indice d'utilisation [IUS])

⁴ Centres du 3^e niveau hors des centres urbains; centres du 4^e niveau dans la ceinture des agglomérations et sur les axes de développement

⁵ Centres touristiques régionaux du 4^e niveau compris

Nouvelle terminologie

Les besoins en terrains à bâtir destinés au logement des 15 prochaines années sont déterminés à l'aide de nouveaux paramètres et notions:

- Par «**utilisateurs du territoire (UT)**», on entend les personnes qui habitent ou travaillent dans les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales (HMC) construites de la commune.
- La **densité des utilisateurs du territoire** d'une commune correspond au nombre de personnes utilisant les zones HMC construites, divisé par la dimension totale de ces dernières (utilisateurs du territoire / ha).
- La **valeur de référence de la densité des utilisateurs du territoire** est la médiane arithmétique de la densité des utilisateurs du territoire dans les zones HMC de toutes les communes situées dans un type d'espace donné. Chaque commune se rapporte à la valeur de référence du type d'espace auquel elle appartient: si sa densité des utilisateurs du territoire lui est inférieure, le potentiel de densification est a priori élevé et il s'agit en premier lieu de mobiliser les réserves d'affectation.
- Le nombre **d'utilisateurs supplémentaires du territoire** (dans les HMC) correspond au nombre total d'habitants de la commune au moment de la révision totale ou partielle des plans, multiplié par le taux de l'évolution démographique déterminante, auquel s'ajoute le nombre de personnes travaillant dans les zones HMC à ce même moment, lui aussi multiplié par le taux de l'évolution démographique déterminante. L'hypothèse est que les deux catégories considérées évoluent de manière parallèle.

Détermination des besoins en terrains à bâtir destinés au logement

Les besoins d'une commune en terrains à bâtir destinés au logement pour les 15 prochaines années sont calculés selon les modalités décrites ci-après:

1. Le nombre d'utilisateurs supplémentaires du territoire est divisé par la valeur de référence en matière de densité des utilisateurs du territoire. Le produit correspond aux **besoins théoriques en terrains à bâtir destinés au logement pour les 15 prochaines années**. (Le canton se charge du calcul et communique les chiffres à la commune au moment où elle entreprend la révision de ses plans d'aménagement local.)
Quant aux **besoins effectifs en terrains à bâtir destinés au logement pour les 15 prochaines années**, ils sont déterminés en une ou deux étapes supplémentaires (qui incombent à la commune):
2. Les réserves en terrains à bâtir de la commune (zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales non construites) sont déduites du résultat du calcul des besoins théoriques, même si certaines d'entre elles ne sont pas disponibles.
3. Si la commune n'atteint pas la valeur de référence de densité des utilisateurs du territoire fixée pour le type d'espace auquel elle appartient, ses réserves d'affectation à l'intérieur des zones HMC construites sont en outre déduites à raison d'un tiers, sur la base de la réglementation fondamentale en vigueur. Les zones HMC pour lesquelles un objectif de protection a été défini font toutefois l'objet d'un traitement différencié.

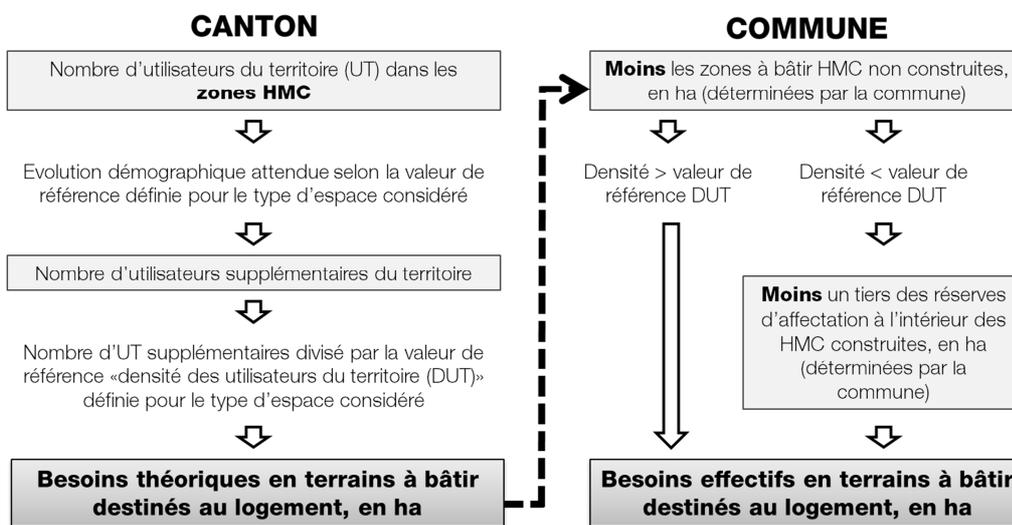


Schéma de détermination des besoins effectifs en terrains à bâtir destinés au logement en ha

Classements en zone à bâtir et changements d'affectation: conditions posées en matière de desserte et conditions liées à l'utilisation mesurée du sol

Ce n'est que si les besoins effectifs en terrains à bâtir destinés au logement sont plus grands que zéro qu'une commune peut entreprendre de classer des terrains en zone d'habitation ou en zone mixte. Les classements en zone à bâtir et les changements d'affectation doivent, comme jusqu'ici, satisfaire aux conditions en matière de desserte et d'utilisation mesurée du sol. Les exigences déjà posées par l'ancienne teneur de la fiche de mesure A_01, à savoir canaliser l'urbanisation vers les zones centrales et atteindre un niveau de desserte par les TP suffisant, ont été maintenues et développées. Plus encore que par le passé, l'accent est mis sur l'urbanisation interne et le frein à l'étalement urbain.

Les exigences ont été complétées ou adaptées comme suit:

- Il incombe aux communes, lors de la révision (partielle) de leurs plans d'aménagement, de déterminer les zones à bâtir non construites ainsi que les réserves et potentiels d'affectation. Les communes exposent les mesures permettant de mobiliser ces réserves dans le rapport prévu à l'article 47 OAT, sur la base d'une analyse du territoire communal. Cette analyse, qui se fonde à son tour sur un projet urbanistique, porte sur le potentiel global de développement interne et prend en considération la qualité du milieu bâti et des espaces libres, ainsi que la nécessité de préserver le patrimoine culturel.
- Les communes disposant de réserves en terrains à bâtir nettement trop grande sont tenues d'indiquer la procédure qu'elles entendent suivre pour en diminuer la surface.
- Le classement de surfaces supérieures à deux hectares est avant tout admis dans les secteurs prioritaires pour l'extension du milieu bâti désignés dans les CRTU approuvées par le canton. En dehors de tels secteurs, une pesée des intérêts doit avoir lieu à l'échelon régional.
- En cas d'utilisation de surfaces d'assolement, les exigences de la fiche de mesure A_06 sont déterminantes.
- La réglementation fondamentale doit imposer un indice brut d'utilisation du sol au-dessus du sol (IBUSds) ou un degré d'affectation équivalent s'appliquant en moyenne à l'ensemble des nouvelles zones HMC. En cas de classement en zone à bâtir ou de changement d'affectation, l'IBUSds minimal est déterminé par le type d'espace considéré.
- Afin de préserver la qualité de l'espace (p. ex. aux alentours de monuments historiques au sens de l'art. 10a LC, dans des zones de protection des sites ou encore dans des périmètres de conservation des structures), il est possible, lorsque la situation le justifie, de déroger à l'IBUSds minimal.
- Dans la perspective d'un classement en zone à bâtir ou d'un changement d'affectation, il convient d'apporter la preuve que le volume de trafic supplémentaire peut être absorbé par le réseau routier supérieur et que la mobilité douce dispose de bonnes infrastructures.
- Les conditions posées en matière de desserte par les transports publics ne s'appliquent pas aux communes du type d'espace «régions de collines et de montagne».
- Des dérogations sont admises en cas de classement en zone à bâtir ou de changement d'affectation dans un secteur non desservi par les transports publics, mais prioritaire pour le développement local. Tel est le cas lorsque,

par exemple, la ligne de chemin de fer suit le fond de la vallée, mais que l'un des villages qu'elle dessert s'est développé, au fil des ans, à flanc de coteau. Il est alors préférable, du point de vue de l'aménagement du territoire et compte tenu des possibilités très restreintes de classement en zone à bâtir, de permettre au village de s'agrandir, plutôt que d'admettre de nouvelles constructions à proximité de la gare.

Les guides pour l'aménagement local (GAL) consacrés à l'urbanisation interne et au rapport au sens de l'article 47 OAT précisent les exigences à respecter.