

## Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour le logement

### Objectif

Il convient de stabiliser la consommation de terrains dans la perspective d'un développement durable du milieu bâti et de veiller à ce que les nouvelles constructions soient érigées aux endroits appropriés. A cette fin, des critères tenant compte des objectifs du projet de territoire du canton de Berne (utilisation mesurée du sol, réseau de centres, qualité de la desserte, etc.) sont définis pour la détermination des besoins en terrains à bâtir des quinze prochaines années dans le domaine du logement.

**Objectifs principaux:** A Utiliser le sol avec mesure et concentrer l'urbanisation

### Intervenants

Canton de Berne OACOT  
Régions Toutes les régions  
Communes Toutes les communes

**Responsabilité:** OACOT

### Réalisation

- A court terme jusqu'en 2024  
 A moyen terme entre 2025 et 2028  
 Tâche durable

### Etat de la coordination en général:

Coordination réglée

### Mesure

Les critères permettant de déterminer les besoins en terrains à bâtir destinés au logement des quinze prochaines années et les critères applicables à la délimitation des zones sont fixés (coordination réglée) avec l'approbation du plan directeur (cf. verso). Ils doivent être pris en considération par les plans d'affectation communaux.

### Démarche

- Les communes motivent les classements en zone à bâtir et les changements de zone sur la base des critères permettant de déterminer les besoins en terrains à bâtir destinés au logement des quinze prochaines années et des critères applicables à la délimitation des zones.
- Dans le cadre du controlling du plan directeur, l'OACOT réexamine le schéma de calcul ainsi que les critères et paramètres appliqués lorsque de nouvelles statistiques officielles ou de nouvelles données provenant de l'observation du territoire sont disponibles.

### Interdépendances/objectifs en concurrence

- Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour les activités (mesure A\_05)
- Préserver les surfaces d'assolement (mesure A\_06)
- Promouvoir l'urbanisation interne (mesure A\_07)
- Promouvoir les pôles d'urbanisation d'importance cantonale consacrés au logement (mesure A\_08)
- Classification des communes selon les types d'espace décrits dans le projet de territoire du canton de Berne (mesure C\_02)

### Etudes de base

- Scénarios de l'évolution démographique de l'Office fédéral de la statistique et différenciations régionales
- Carte synoptique des zones du canton de Berne
- Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) approuvées
- Articles 15 LAT, 8a, 8b, 74 et 126a à 126d LC et 11a à 11g OC

### Indications pour le controlling

- Carte synoptique des zones du canton de Berne
- Données sur l'utilisation du sol provenant de l'observation du territoire, qualité de la desserte par les transports publics

# Détermination des besoins en terrains à bâtir destinés au logement pour les 15 prochaines années, classements en zone à bâtir et changements d'affectation

## Conditions

- Il appartient à la commune de montrer de manière transparente les réserves et potentiels d'affectation à l'intérieur des zones à bâtir construites et de préciser les mesures prévues pour les mobiliser. Cette démarche relève d'une analyse du territoire de la commune portant sur l'intégralité du potentiel d'urbanisation interne, et prenant en considération les aspects de la qualité de l'habitat et des espaces non construits ainsi que de la protection du patrimoine (cf. mesure A\_07).
- Dans son rapport au sens de l'article 47 OAT, la commune indique ses besoins en terrains à bâtir, ses zones à bâtir non construites ainsi que ses réserves et potentiels d'affectation. Elle fournit par ailleurs les autres précisions relatives à l'urbanisation interne au sens de la mesure A\_07. Si des indications obligatoires font défaut, l'OACOT renvoie les documents à la commune afin qu'elle les complète.
- Si la commune dispose de trop grandes réserves en terrains à bâtir, elle expose les modalités permettant de les réduire.

## 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. Ces modalités s'appliquent uniquement aux zones d'habitation, aux zones mixtes et aux zones centrales (zones HMC).

1. Les besoins **théoriques** en terrains à bâtir destinés au logement pour les 15 prochaines années sont calculés en application de la formule indiquée plus loin. Quant aux besoins **effectifs** en terrains de ce type, ils sont déterminés en deux étapes supplémentaires:
2. Les réserves en terrains à bâtir de la commune (zones HMC 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 (base: réglementation fondamentale en vigueur; les zones HMC pour lesquelles un objectif de protection a été défini font l'objet d'un traitement différencié).

- Les classements de parcelles ou parties de parcelle construites ainsi que les augmentations du degré d'affectation ne sont pas imputés lors de la détermination des besoins effectifs en terrains à bâtir destinés au logement. Il en va de même du changement d'affectation de périmètres construits en zone HMC pour autant qu'il relève de l'urbanisation interne au sens de la mesure A\_07.
- Des pôles de développement de l'habitat excédant le cadre des besoins communaux théoriques peuvent être délimités sur la base d'une conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU) approuvée par le canton. Les conditions, à cet égard, sont les suivantes:
  - ils sont inscrits dans le plan directeur en tant que pôles (prioritaires) d'urbanisation d'importance cantonale consacrés au logement (fiche de mesure A\_08);
  - une compensation intervient à l'intérieur de la région avec des communes qui n'ont pas classé autant de terrains que la détermination des besoins ne le leur aurait permis, pour autant que la procédure de compensation soit fixée de manière contraignante dans la CRTU et tienne compte des particularités du réseau de centres.

## Formule et critères de calcul des besoins théoriques en terrains à bâtir destinés au logement

Les dimensions de la zone à bâtir doivent être conformes aux orientations générales du développement selon le projet de territoire du canton de Berne ainsi qu'à la stratégie d'urbanisation, et tenir compte de l'infrastructure et des équipements existants. Les besoins théoriques en terrains à bâtir pour les 15 prochaines années sont déterminés par le canton en application de la formule de calcul énoncée plus bas. Sur demande, le canton met le calcul actualisé à la disposition de la commune qui entreprend de réviser ses plans d'aménagement local. Ce calcul repose sur les valeurs officiellement disponibles au moment précis du début des travaux (p. ex. StatBL, STATENT, carte synoptique des zones du canton de Berne).

Formule de calcul	Les besoins théoriques d'une commune en terrains à bâtir destinés au logement pour les 15 prochaines années sont déterminés en fonction du nombre d'utilisateurs supplémentaires du territoire dans la commune, divisé par la valeur de référence de la densité des utilisateurs du territoire. Les définitions et valeurs suivantes sont applicables:
Utilisateurs du territoire	Par «utilisateurs du territoire», on entend les personnes qui vivent ou travaillent dans les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales construites de la commune.
Densité des utilisateurs du territoire	La densité des utilisateurs du territoire d'une commune correspond au nombre de personnes par hectare qui utilisent les zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales construites.
Evolution démographique déterminante	L'évolution démographique déterminante d'une commune au cours des 15 prochaines années dépend du type d'espace défini par le projet de territoire auquel elle appartient (répartition des communes: cf. mesure C_02): <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centres des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> niveaux (Berne, Bienne et Thoune): +12 pour cent</li> <li>- Centres urbains des agglomérations (sans les centres des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> niveaux): +11 pour cent</li> <li>- Centres du 3<sup>e</sup> niveau hors des centres urbains et centres du 4<sup>e</sup> niveau dans la ceinture des agglomérations et sur les axes de développement: +10 pour cent</li> <li>- Ceinture des agglomérations et axes de développement, centres touristiques régionaux du 4<sup>e</sup> niveau: +8 pour cent</li> <li>- Espaces ruraux à proximité d'un centre urbain et territoires à utilisation touristique intensive: +4 pour cent</li> <li>- Régions de collines et de montagne: +2 pour cent</li> </ul>
Nombre d'utilisateurs supplémentaires du territoire	Le nombre d'utilisateurs supplémentaires du territoire dans les zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales 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 d'habitation, zones mixtes et zones centrales à ce même moment, lui aussi multiplié par le taux de l'évolution démographique déterminante (l'hypothèse étant que ces deux catégories évoluent de manière parallèle).
Valeurs de référence de la densité des utilisateurs du territoire	Pour le calcul des besoins occasionnés par les utilisateurs supplémentaires, les valeurs de référence de la densité des utilisateurs sont les suivantes, pour chacun des différents espaces: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centres des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> niveaux (Berne, Bienne et Thoune): 158 utilisateurs du territoire / ha</li> <li>- Centres urbains des agglomérations: 85 utilisateurs du territoire / ha</li> <li>- Centres du 3<sup>e</sup> niveau hors des centres urbains et centres du 4<sup>e</sup> niveau dans la ceinture des agglomérations et sur les axes de développement: 57 utilisateurs du territoire / ha</li> <li>- Ceinture des agglomérations et axes de développement, centres touristiques régionaux du 4<sup>e</sup> niveau: 53 utilisateurs du territoire / ha</li> <li>- Espaces ruraux à proximité d'un centre urbain et territoires à utilisation touristique intensive: 39 utilisateurs du territoire / ha</li> <li>- Régions de collines et de montagne: 34 utilisateurs du territoire / ha</li> </ul>
Surfaces affectées à l'urbanisation	Dans les communes comprenant de grandes surfaces affectées à l'urbanisation de différents types au sens de la mesure C_02, le calcul est effectué pour chaque type d'espace individuellement.

### Moment de la modification et de la mise à jour

- Le calcul des besoins en terrains à bâtir pour les 15 prochaines années peut être mis à jour et adapté au plus tôt 8 ans après qu'il a été fait usage de cette possibilité pour la dernière fois.
- Si le contingent des terrains à bâtir nécessaires pour les 15 prochaines années n'a pas été intégralement revendiqué, des classements en zone à bâtir et des changements d'affectation sont admissibles jusqu'à concurrence des besoins déterminés, pour autant qu'ils soient conformes à un plan directeur communal ayant reçu l'aval de l'OACOT.

## **Classements en zone à bâtir et changements d'affectation: conditions posées en matière de desserte**

Les périmètres faisant l'objet d'un classement en zone à bâtir ou d'un changement d'affectation doivent bénéficier d'une desserte suffisante par les transports publics, ou une telle desserte doit être garantie (la ligne de TP figure dans l'offre de base, ou le financement de la ligne ou de l'arrêt est assuré à long terme). Dans la perspective d'un classement en zone à bâtir ou d'un changement d'affectation, il convient en outre d'apporter dans tous les cas 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.

En cas de classement de terres cultivables en zone à bâtir au sens de la législation sur les constructions qui est destiné à satisfaire les besoins en terrains à bâtir déterminés pour les 15 prochaines années, les conditions formulées aux articles 8a et 8b LC ainsi que 11a ss OC doivent être respectées.

En cas de classement de terrains qui ne font pas partie des terres cultivables ou de changement d'affectation destiné à satisfaire les besoins en terrains à bâtir déterminés pour les 15 prochaines années, il convient de tenir compte de ce qui suit:

- 80 pour cent doivent être desservis par les transports publics. A cet égard, les conditions suivantes doivent être remplies (selon le niveau de qualité de la desserte NQTP, cf. mesure B\_10):
  - exigence minimale: NQTP F
  - terrains de 0,5 à 1 ha NQTP E au moins
  - terrains de plus d'un ha NQTP D au moins
- En l'absence d'une desserte suffisante par les transports publics, il est admis de classer ou de changer d'affectation 20 pour cent des terrains de même que des îlots non construits à l'intérieur du milieu bâti, ainsi que d'égaliser la frange urbaine. Il est également possible de déroger aux conditions en matière de desserte si les terrains devant être classés en zone à bâtir ou changer d'affectation sont situés dans un pôle de développement local.
- Une dérogation ne saurait être motivée uniquement par le fait que les périmètres bénéficiant d'une bonne desserte par les transports publics ne sont pas disponibles.
- Seules les communes du type d'espace «régions de collines et de montagne» peuvent procéder à des classements en zone à bâtir (qui ne concernent pas des terres cultivables) ou à des changements d'affectation en dérogeant aux conditions posées en matière de desserte par les transports publics.

## **Classements en zone à bâtir et changements d'affectation: conditions liées à l'utilisation mesurée du sol**

- Les autres critères de zonage (p. ex. mention dans une stratégie communale d'urbanisation, prise en compte des dangers naturels, harmonisation avec le programme d'équipement, taux d'habitation permanente, etc.) doivent être respectés en cas de classement en zone à bâtir ou de changement d'affectation.
- Les réserves de terrains à bâtir en périphérie, mal placées au vu des critères énoncés ci-dessus ou non disponibles, doivent être déclassées au profit d'emplacements plus favorables.
- Le classement de surfaces supérieures à deux hectares sont 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 de classement de terres cultivables en zone à bâtir au sens de la législation sur les constructions, il convient de respecter, en fonction du type d'espace, les indices bruts d'utilisation du sol au-dessus du sol (IBUSds) minimaux définis dans l'ordonnance sur les constructions.
- En cas de classement en zone à bâtir qui ne concerne pas de terres cultivables ou de changement d'affectation, l'IBUSds minimal dépend du type d'espace:
  - Centres des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> niveaux (Berne, Bienne et Thoune): 1,10  
Centres urbains: 0,80
  - Centres des 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> niveaux: 0,60
  - Ceinture des agglomérations et axes de développement ainsi que centres touristiques: 0,55
  - Espaces ruraux à proximité d'un centre urbain: 0,45
  - Régions de collines et de montagne: 0,40

La réglementation fondamentale doit imposer un IBUSds minimal ou un degré d'affectation s'appliquant en moyenne à tous les classements en zone à bâtir qui ne concernent pas de terres cultivables et à tous les changements d'affectation.

La fixation d'un IBUSds supérieur à la valeur minimale n'entraîne pas de diminution des besoins en terrains à bâtir pour les 15 prochaines années.

Afin de préserver la qualité de l'espace aux alentours de monuments historiques au sens de l'article 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. La dérogation doit être motivée dans le rapport au sens de l'article 47 OAT.

Il en va de même en cas de changement d'affectation relevant de l'urbanisation interne au sens de la mesure A\_07, lorsque d'autres motifs d'aménagement importants le justifient.