

A Utiliser le sol avec mesure et concentrer l'urbanisation

A1 Stratégie d'urbanisation

Contexte

Il importe de concentrer l'urbanisation, de l'orienter vers l'intérieur du milieu bâti et de l'harmoniser avec le développement des transports. Le plan directeur définit par ailleurs des principes quantitatifs et qualitatifs devant régir l'urbanisation interne ainsi que le renouvellement du milieu urbain, comme l'exige la loi sur l'aménagement du territoire dans son article 8a, alinéa 1, lettres *b*, *c* et *e* et dans son article 8, alinéa 2 (version du 15 juin 2012).

Objectifs prioritaires de l'urbanisation dans le canton de Berne

A11 L'urbanisation du canton de Berne respecte les trois dimensions du développement durable. Il s'agit de créer les conditions requises pour que le milieu bâti suive le développement territorial prévu dans le projet de territoire du canton de Berne et de préserver ainsi, voire de promouvoir, une qualité élevée de l'environnement et du cadre de vie. L'urbanisation est concentrée et intervient en priorité sur des sites centraux, bien desservis par les transports publics et accessibles à pied et à vélo. Le principe qui prescrit de «privilégier l'urbanisation interne et freiner l'extension du milieu bâti» s'applique dans tout le canton, de sorte que l'urbanisation interne sera encouragée.

A12 Les objectifs prioritaires sont réalisés selon les axes suivants:

- Promouvoir l'urbanisation interne et restreindre l'extension du milieu bâti.
- Préserver et améliorer la qualité du milieu bâti en tenant compte des qualités des sites construits, de la nature et du paysage.
- Promouvoir les structures urbaines adaptées aux changements climatiques. Harmoniser davantage l'urbanisation et le développement des transports.
- Créer un cadre général attrayant pour l'économie.

Promouvoir l'urbanisation interne et restreindre l'extension du milieu bâti

Contexte

Voici les principes d'un développement territorial durable du milieu bâti: utiliser de manière optimale les surfaces affectées à l'urbanisation, identifier systématiquement les potentiels de densification et de restructuration dans le milieu bâti et les exploiter de manière ciblée, combler les brèches dans les espaces construits et assurer la disponibilité des zones à bâtir non construites.

L'urbanisation interne est certes mentionnée dans nombre de plans d'aménagement local, mais elle n'est pas mise en œuvre avec la rigueur requise. Ces dernières années, les nouvelles constructions ont ainsi accaparé trop d'espace, du moins dans les régions rurales. Le tissu urbain n'a le plus souvent été densifié que là où les zones à bâtir subissent une forte pression et où l'effort présente un intérêt économique.

L'urbanisation interne est une mesure efficace afin d'éviter le mitage du territoire et de protéger les terres cultivables. Elle doit être appliquée dans les zones aussi bien urbaines que rurales et vaut pour tous les acteurs.

L'expression «terres cultivables» désigne les sols et les surfaces exploités et utilisés par l'agriculture. Selon la Statistique suisse de la superficie, la superficie des terres cultivées a reculé de 3,2 pour cent dans le canton de Berne entre 1981 et 2005, soit un taux nettement inférieur à la moyenne suisse, de 5,4 pour cent. Les surfaces d'assolement

sont des portions des terres cultivables qui recèlent une valeur agronomique particulière, raison pour laquelle il est très important de les ménager. Elles sont recensées dans un inventaire cantonal.

Défis

Privilégier l'urbanisation interne et freiner l'extension du milieu bâti

Tant au niveau de la législation (dispositions de la loi cantonale sur les constructions concernant la compensation de la plus-value et mesures destinées à prévenir la thésaurisation de terrains à bâtir, p. ex.) qu'à celui du plan directeur, il importe de réaliser des études de base et d'élaborer des instruments afin de promouvoir l'urbanisation interne, de mettre à disposition des informations sur le potentiel de densification du milieu bâti et de sensibiliser communes, population, investisseurs et maîtres d'ouvrage à cette problématique.

Restreindre l'extension du milieu bâti

L'une des principales qualités du canton de Berne réside dans ses paysages, qui se distinguent par leur beauté. Il importe donc de préserver le paysage et d'empêcher le milieu bâti de le grignoter en s'étendant.

Protéger les terres cultivables et préserver les SDA

Les surfaces agricoles fertiles sont un bien irremplaçable qu'il convient de préserver. Les interventions visant à concentrer l'urbanisation, à canaliser l'extension du milieu bâti et à ménager les SDA contribuent de manière essentielle à conserver autant que possible ces précieuses surfaces agricoles pour les générations futures. L'urbanisation interne constitue un instrument efficace pour prévenir le recul des terres cultivables et freiner le mitage du territoire.

Responsabilités des communes

Les communes jouent un rôle crucial dans l'urbanisation interne: dans le cadre de la révision des plans d'aménagement local, elles sont tenues, conformément à l'article 47 OAT, d'apporter la preuve de la taille et du type des zones à bâtir non construites ainsi que des réserves et potentiels d'affectation. Il leur incombe par ailleurs de mettre en œuvre les mesures de l'urbanisation interne.

Objectifs

- A13a** Le canton de Berne a adopté le principe selon lequel il faut «privilégier l'urbanisation interne et freiner l'extension du milieu bâti» et l'applique rigoureusement. En d'autres termes, la densification et la mise à disposition des zones à bâtir existantes passent avant l'extension du milieu bâti. Il s'agit ainsi de contenir le mitage du territoire, de préserver les terres cultivables et de réduire les coûts d'infrastructure.
- A13b** L'urbanisation interne est mise en œuvre de manière appropriée dans les différents types d'espace du canton de Berne.
- A13c** Aux différents niveaux de l'aménagement, les conditions requises sont créées afin d'identifier et de mobiliser les réserves et les potentiels du développement à l'intérieur des zones à bâtir construites.
- A13d** Le canton estime qu'il importe de créer en priorité des pôles d'urbanisation consacrés à l'habitat ainsi que des secteurs de restructuration et de densification d'importance cantonale. Les périmètres correspondants sont délimités dans le plan directeur.
- A13e** L'extension des zones à bâtir est limitée. Des ceintures vertes sont tracées dans les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation à l'échelle supracommunale. Elles figurent dans les plans directeurs et les plans d'affectation communaux et ont valeur contraignante pour les propriétaires fonciers.

- A13f** Les activités à incidence territoriale doivent préserver les terres cultivables et l'utilisation irréversible de surfaces d'assolement est soumise à des exigences plus strictes. La superficie totale des surfaces d'assolement doit en tout temps respecter les prescriptions fédérales.
- A13g** Le canton, par ses conseils, soutient les communes dans la mise en œuvre des principes de l'urbanisation interne.
- **A14b, A14d, A22, A34, D11**

Préserver et améliorer la qualité du milieu bâti en tenant compte des qualités des sites construits, de la nature, du climat et du paysage

Contexte	<p>Les changements qui caractérisent la société et l'économie font naître de nouvelles exigences – à concrétiser dans les plans d'affectation – pour ce qui est des conditions offertes aux entreprises, des activités de loisir et de la qualité de l'habitat.</p> <p>Outre les aspects quantitatifs, les mesures de requalification urbaine, d'urbanisation interne et de densification devront veiller aux aspects qualitatifs, qui apportent une contribution essentielle à l'attrait du cadre de vie.</p>
Préserver et accroître la qualité du milieu bâti	<p>Défis</p> <p>Les aspects qualitatifs gagnent aussi en importance dans le développement du milieu bâti, en particulier grâce à des procédures permettant de garantir la qualité. Une urbanisation interne de qualité s'exprime notamment par une conception scrupuleuse des espaces libres et des espaces verts, ainsi que par l'attention portée à l'évolution historique du site construit.</p>
Recourir aux affectations mixtes	<p>L'affectation mixte constitue un autre aspect important dans les surfaces affectées à l'urbanisation. Elle donne naissance à des quartiers vivants voués à diverses affectations, raccourcit les trajets entre le domicile et le lieu de travail, les lieux de loisirs et les centres commerciaux. L'aménagement de tels quartiers doit tenir compte des besoins spécifiques de chaque groupe de population (résidences pour personnes âgées, p. ex.).</p>
Promouvoir le renouvellement du milieu bâti	<p>Il importe aussi de procéder à des renouvellements afin de préserver et d'accroître l'attrait du milieu bâti existant. La requalification urbaine doit toutefois tenir compte des structures et du caractère de l'urbanisation. Elle doit également veiller à inclure des espaces verts et des espaces libres, qui comptent pour beaucoup dans l'attrait du cadre de vie, et à tenir compte d'aspects tels que les changements climatiques et la politique énergétique.</p>
Accroître la qualité de l'habitat et la qualité de vie	<p>Il convient de faire concorder les exigences accrues que l'évolution de la société impose en matière d'habitat et de conditions de vie avec les objectifs de l'urbanisation interne. Cette tâche constitue un véritable défi, car sa réalisation peut mettre des objectifs et des affectations en concurrence.</p>
Promouvoir les structures urbaines adaptées aux changements climatiques	<p>Des mesures urbanistiques susceptibles d'influencer positivement le climat local doivent être prises, compte tenu notamment de la hausse prévue des températures. Des infrastructures vertes (végétation) et bleues (surfaces humides ou aquatiques) ont un effet rafraîchissant et sont susceptibles d'atténuer le phénomène des îlots de chaleur. En ce qui concerne les courants d'air frais, la circulation de l'air à proximité du sol doit être garantie pour permettre le rafraîchissement nocturne.</p>

Objectifs

- A14a** L'aménagement des franges urbaines garantit l'intégration judicieuse des périmètres construits dans le paysage. La mise en réseau écologique à l'intérieur des surfaces affectées à l'urbanisation ainsi qu'entre ces dernières et leur environnement est favorisée, car elle permet de préserver et de valoriser, voire de créer, de précieux habitats propices à la biodiversité.
- A14b** Dans le cadre de l'urbanisation interne et de la requalification urbaine, l'affectation mixte est privilégiée afin de créer des quartiers attrayants et de raccourcir les trajets. Les infrastructures de transport doivent être organisées de manière à renforcer l'attractivité de l'espace public.
- A14c** Il importe de préserver et d'améliorer les qualités du site, de l'urbanisation et de l'architecture du milieu bâti. Le renouvellement et la densification des milieux bâtis existants interviennent de manière appropriée et dans un souci de qualité en tenant compte des divers aspects sociaux, économiques et écologiques ainsi que de la politique énergétique. Dans ce domaine, il convient de respecter les sites construits de qualité et de ménager les monuments.
- A14d** L'aménagement volontaire d'espaces libres et d'espaces verts dans les surfaces affectées à l'urbanisation contribue à la grande qualité de l'habitat et accroît l'attrait du cadre de vie.
- A14e** Le canton, les régions et les communes misent sur une urbanisation interne de qualité afin que des structures accueillantes, adaptées à l'évolution du climat et déployant des effets bénéfiques sur la santé publique voient le jour au centre des localités comme dans les quartiers périphériques. Ils encouragent ainsi, en particulier, une gestion des eaux favorisant la résilience aux changements climatiques ainsi que le maintien et la promotion de la biodiversité à l'intérieur du tissu bâti. Avec l'élaboration d'une carte climatique, le canton étaye des choix urbanistiques, en aval, qui permettent au tissu bâti d'évoluer avec le climat.

→ **Stratégies: chapitre D2 – Espace public**

→ **A13a, A13c, A22, D21, D22**

Créer un cadre général attrayant pour l'économie

Contexte

Le développement économique et l'évolution démographique du canton de Berne sont inférieurs à la moyenne suisse. Cette situation s'explique en bonne partie par l'hétérogénéité du canton. Certaines de ses régions sont très dynamiques: une comparaison des sites d'implantation à l'échelle de la Suisse révèle que la région de Berne offre une qualité supérieure à la moyenne et, en tant que site économique, soutient aisément la concurrence face aux autres centres. D'autres régions souffrent cependant de faiblesses structurelles, surtout en raison de leur situation géographique. Pour réaliser l'objectif de la stratégie économique 2025 – qui est de renforcer la capacité économique et la prospérité – les régions dynamiques du canton doivent disposer d'espaces suffisants pour créer des emplois supplémentaires.

Comme dans les autres cantons, la proportion de zones d'activités non bâties est relativement élevée. Une certaine retenue s'impose donc lors du classement de terrains en zone d'activités. A l'occasion des adaptations apportées au plan directeur en 2006, les critères et les consignes régissant le classement en zone

d'activités dans le plan directeur ont déjà été modifiés et renforcés. Il est cependant arrivé que des projets présentant de l'intérêt pour le canton n'aient pas pu être réalisés, parce que des surfaces d'un seul tenant suffisamment grandes ont fait défaut ou que leur classement a échoué.

Favoriser la croissance économique	<p>Défis</p> <p>Selon le projet de territoire, le canton vise une croissance économique qui se situe dans la moyenne suisse, et cet objectif requiert des conditions appropriées en termes d'aménagement du territoire. Autrement dit, il faut pouvoir mettre des surfaces suffisantes à la disposition des entreprises.</p>
Hypothèses concernant l'évolution de l'emploi	<p>L'Office fédéral de la statistique ne fournit aucun pronostic en matière d'évolution de l'emploi. Il n'en existe pas non plus pour le canton de Berne. Il faut dire qu'il est malaisé d'émettre des hypothèses, tant les incertitudes sont grandes. En effet, la création, la suppression ou la délocalisation d'emplois relèvent des contraintes du marché ou de décisions entrepreneuriales prises parfois à très court terme, voire de manière totalement inattendue. De plus, l'évolution effective renseigne peu sur les incidences territoriales, car les besoins d'espace diffèrent fortement d'une branche à l'autre (services, industrie, logistique, etc.)</p> <p>L'évolution effective des emplois entre 2005 et 2012, par arrondissement administratif et par branche, a toutefois servi de base à une extrapolation très générale. Il en ressort que le secteur des services devrait enregistrer une nette croissance dans l'ensemble du canton. De même, le nombre d'emplois devrait être à la hausse presque partout – avec des exceptions ponctuelles – dans le secteur secondaire (industrie, construction). Dans l'agriculture par contre, un recul se dessine partout (mais à un faible niveau).</p> <p>Cette extrapolation permet de formuler l'hypothèse d'une croissance des emplois de quelque 8,5 pour cent en 15 ans, ce qui correspond presque au «scénario démographique haut», de 9 pour cent, élaboré par l'OFS pour le canton de Berne. Ainsi, les pronostics de croissance sont semblables en matière d'emplois et de démographie.</p>
Privilégier le développement dans les centres	<p>Il importe d'encourager le développement du milieu bâti dans des sites répondant aux critères de centralité et disposant d'une desserte de bonne qualité. Le principe qui consiste à «privilégier l'urbanisation interne et à freiner l'extension du milieu bâti» s'applique également aux surfaces destinées aux activités.</p>

Objectifs

- A16a** Les conditions requises sont créées afin de mettre des surfaces attrayantes situées à des emplacements centraux et bien desservis à la disposition d'activités économiques d'importance cantonale (pôles de développement économique, PDE).
- A16b** Les pôles régionaux d'activités sont définis dans les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU).
- A16c** Les entreprises existantes peuvent connaître un développement approprié.
- A16d** Des surfaces d'importance stratégique pour l'implantation de grandes entreprises sont garanties à long terme (zones stratégiques d'activités).

➔ **Stratégies: chapitre C**

Créer des conditions propices au développement économique

➔ **A35, A36, C11, C12**

A2 Dimension et répartition des surfaces affectées à l'urbanisation

Contexte

L'urbanisation doit être pilotée au niveau cantonal. A cet effet, il convient de fixer dans le plan directeur la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, de même que leur répartition dans le canton. C'est ce qu'exige l'article 8a, alinéa 1, lettre a de la loi sur l'aménagement du territoire dans sa version du 15 juin 2012. Dans ce cas, le développement doit être considéré sur 25 ans environ (contrairement aux 15 années prises en compte pour le dimensionnement des zones à bâtir).

Selon le guide de la planification directrice, le «territoire d'urbanisation» couvre les surfaces comportant des bâtiments, des industries et des commerces, mais aussi les surfaces dévolues aux transports et au stationnement, les surfaces libres et les espaces verts à l'intérieur de la zone à bâtir. Dans le canton de Berne, il est établi à l'aide d'une analyse SIG fondée sur la carte synoptique des zones.

Selon cette définition, les surfaces affectées à l'urbanisation dans le canton de Berne équivalaient en 2014 à environ 27 000 ha. Le projet de territoire les répartit comme suit entre les différents types d'espace:

- Centres urbains: 30 pour cent
- Ceinture des agglomérations et axes de développement: 38 pour cent
- Espaces ruraux à proximité d'un centre urbain: 26 pour cent
- Régions de collines et de montagne: 6 pour cent

Pour des comparaisons avec des périodes antérieures, il est possible de se référer à la Statistique suisse des surfaces, qui applique toutefois une autre définition. Selon ces données, les surfaces affectées à l'urbanisation ont crû nettement moins rapidement dans le canton de Berne qu'en moyenne suisse. De même, les dimensions des zones à bâtir non construites (autre grandeur comparative) sont nettement inférieures à la moyenne. C'est du moins ce qui ressort de la Statistique suisse des zones à bâtir 2012. Ce constat tend à démontrer que le canton de Berne a jusqu'ici géré le sol avec mesure.

Défis

Description quantitative des surfaces affectées à l'urbanisation

La délimitation des surfaces affectées à l'urbanisation intervient en application de la variante C «description quantitative du territoire d'urbanisation» du «Complément au guide de la planification directrice» édité par l'ARE en mars 2014. La détermination de la dimension et de la répartition spatiale des surfaces affectées à l'urbanisation revient à délimiter un cadre fixe, c'est-à-dire à définir une valeur limite (et en aucun cas une valeur cible) à ne pas dépasser, même à plus long terme. A l'échelle régionale, l'harmonisation de l'extension des surfaces d'urbanisation relève en premier lieu des CRTU. Lorsqu'une extension revêt de l'importance pour le canton à un endroit précis, elle est inscrite dans le plan directeur cantonal (sans que la variante C ne soit abandonnée pour autant). Tel est le cas en particulier des secteurs prioritaires de l'extension du milieu bâti définis dans les CRTU auxquels la synthèse confère une importance cantonale.

Le dimensionnement de la zone à bâtir (stratégies: chapitre A3 et mesures qui en découlent) définit les règles qui régissent l'extension des zones à bâtir des communes. Le suivi périodique de la dimension des surfaces affectées à l'urbanisation et de leur répartition, lors de l'actualisation de la carte synoptique des zones, doit garantir le respect des valeurs limites prévues et la possibilité d'adapter au besoin les règles régissant le dimensionnement de la zone à bâtir

Viser une croissance correspondant à la moyenne suisse

En tant que cadre de vie et site économique, le canton a des lacunes à combler, mais dispose du potentiel pour le faire. Selon le projet de territoire, il vise une croissance qui se situe dans la moyenne suisse. Or, le «scénario démographique moyen» de l'OFS pour l'ensemble de la Suisse, qui date de 2010, table sur un accroissement de la population de quelque 10,5 pour cent en 25 ans. Une telle croissance représente une accélération pour le canton de Berne, dont le développement était inférieur à la moyenne au début des années 2000, et équivaut presque au «scénario haut» le concernant. Le plan directeur doit créer les conditions nécessaires à cette évolution.

Concentrer la croissance

Au niveau spatial, il convient de concentrer la croissance visée, notamment par un recours ciblé aux possibilités de l'urbanisation interne. Voilà pourquoi la dimension des surfaces d'urbanisation ne doit pas augmenter proportionnellement à la croissance de la population et du nombre de personnes actives occupées, au contraire: l'objectif visé est une extension de moitié plus faible.

Si la consommation de surfaces devait rester identique à celle enregistrée par le passé, la croissance visée engendrerait une extension des surfaces d'urbanisation d'environ 2800 ha (10,5 % de 27 000 ha). L'extension maximale possible est ainsi fixée à 1400 ha. De plus, elle doit être concentrée dans l'espace et intervenir à 75 pour cent dans les types d'espace «centres urbains des agglomérations» et «ceinture des agglomérations et axes de développement».

Objectifs

- | | |
|-----|---|
| A21 | Les surfaces d'urbanisation du canton de Berne ne doivent pas s'accroître de plus de 1400 ha au total jusqu'en 2039, pour atteindre alors au maximum 28 400 ha. Il s'agit là d'une valeur limite et non pas d'une valeur cible. Cette extension doit intervenir à 75 pour cent au moins dans les types d'espace «centres urbains des agglomérations» et «ceinture des agglomérations et axes de développement» et à 25 pour cent au maximum dans les «espaces ruraux proches d'un centre urbain» et les «régions de collines et de montagne». |
| A22 | L'extension des surfaces affectées à l'urbanisation doit être harmonisée au niveau régional. Cette harmonisation est assurée dans le cadre des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU). |
| A23 | L'extension des surfaces affectées à l'urbanisation, et dès lors le respect de la valeur limite, doit faire l'objet d'une surveillance, afin qu'il soit le cas échéant possible de vérifier son pilotage. A cet effet, les données de base sont régulièrement mises à jour. |
| A24 | L'extension des surfaces affectées à l'urbanisation d'importance cantonale doit être spécifiée sur le plan géographique. Elle doit dès lors être intégrée au plan directeur. |

→ A13, A31, A32 et B82

A3

Dimension et répartition des zones à bâtir et des réserves d'affectation

Contexte

La Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol. Les réserves de zones à bâtir doivent être définies de manière à répondre uniquement à l'évolution prévue au cours des 15 années à venir. Le plan directeur explique la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'article 15 LAT. C'est du moins ce que prévoit l'article 8a, alinéa 1, lettre d de la loi sur l'aménagement du territoire dans sa version du 15 juin 2012.

La zone à bâtir englobe les terrains qui se prêtent à la construction et qui sont soit déjà construits soit devraient l'être au cours des 15 années à venir. Au sein de la zone à bâtir, on distingue en principe les zones d'habitation, les zones d'activités, les zones mixtes et les zones affectées à des besoins publics. Les zones à bâtir du canton de Berne sont recensées sur la carte synoptique des zones, qui compte au total 25 types de zones.

En 2014, les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales représentaient 17'005 ha et les zones d'activités, 3'555 ha.

Selon le projet de territoire, les zones à bâtir sont réparties comme suit entre les divers types de zones:

- Centres urbains: 26 pour cent
- Ceintures des agglomérations et axes de développement: 38 pour cent
- Espaces ruraux à proximité d'un centre urbain: 29 pour cent
- Régions de collines et de montagne: 7 pour cent

Dans les principales catégories d'affectation – zones d'habitation, zones mixtes, zones centrales et zones d'activités – la dimension des zones à bâtir a augmenté d'environ 1'225 ha (soit une extension de 5,6 %) entre 2002 et 2014, ce qui équivaut à quelque 105 ha par an (environ 85 ha sans les zones d'activités).

Depuis les années 1980, le canton n'approuve des classements en zone à bâtir que s'ils sont conformes à la LAT. La refonte du plan directeur en 2002 a accru les exigences imposées aux classements en zone à bâtir et les a complétées par des éléments incitatifs. L'adaptation du plan directeur de 2006 a soumis les nouveaux classements à des critères relatifs à la desserte par les transports publics et à l'emplacement, et précisé les exigences. Les zones à bâtir ont dès lors été délimitées avec retenue, de sorte que le canton de Berne a jusqu'ici utilisé le sol de manière mesurée. La dimension des zones à bâtir non construites dans le canton de Berne est ainsi inférieure à la moyenne suisse selon la Statistique suisse des zones à bâtir 2012.

La plupart des communes du canton de Berne disposent d'un plan d'aménagement local à jour, qui exige toutefois des adaptations régulières. Lors des révisions ou des révisions partielles, il importe de continuer à promouvoir l'utilisation mesurée du sol, l'urbanisation interne et un développement respectueux de l'environnement.

Une fois approuvée, une zone à bâtir doit être équipée par la commune. Les propriétaires fonciers ont droit à l'équipement dès l'expiration du délai fixé dans le programme d'équipement, mais au plus tard 15 ans après le classement en zone à bâtir. Lors de la délimitation de réserves de terrains à bâtir, il importe donc de tenir compte des répercussions financières pour la commune. La conciliation des diverses intentions avec les possibilités financières a lieu dans le programme d'équipement. Il convient d'examiner dans tous les cas la possibilité de procéder par étapes.

Des réserves d'affectation considérables existent dans les zones à bâtir non construites, mais aussi dans les zones à bâtir construites. Il convient de les utiliser de manière systématique.

Défis

La répartition spatiale de l'offre et de la demande de zones à bâtir constitue un défi de taille, car l'offre coïncide rarement avec la demande. Aux emplacements centraux et bien desservis des centres urbains et des agglomérations, les réserves de zones à bâtir sont faibles.

Réserves modestes de zones à bâtir aux emplacements centraux

Viser une croissance correspondant à la moyenne suisse

Le calcul des besoins de terrains à bâtir pour les 15 prochaines années se fonde sur une croissance cantonale du nombre d'habitants et de personnes actives occupées de 9,0 pour cent jusqu'en 2029. Ce taux correspond au «scénario démographique haut» élaboré en 2011 par l'OFS pour le canton de Berne (scénario BR-00-2010, année de référence: 2014), comme les directives techniques sur les zones à bâtir permettent de le faire. Si c'est le «scénario haut» qui a été retenu pour le canton de Berne – en lieu et place du «scénario moyen» – c'est parce que les actualisations partielles des scénarios par l'OFS, que l'office entreprend chaque année, mais uniquement pour le «scénario moyen» et pour une durée de dix ans, annoncent plutôt une évolution proche du «scénario haut» initial.

Privilégier le développement dans les centres

La croissance visée doit être concentrée au niveau spatial et doit exploiter le potentiel de l'urbanisation interne. Bien qu'il faille «privilégier l'urbanisation interne et freiner l'extension du milieu bâti», des extensions ciblées des zones à bâtir seront nécessaires. Voilà pourquoi la dimension des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones centrales ne doit pas croître proportionnellement à l'accroissement de la population et de l'emploi ou au développement que les zones à bâtir ont suivi par le passé. Elle doit plutôt évoluer au maximum dans la même proportion que l'accroissement de la surface d'urbanisation totale selon l'objectif A21.

Selon cet objectif, l'extension de la surface d'urbanisation au cours des 25 prochaines années ne doit pas dépasser 1400 ha. Au cours des 15 ans à venir, soit jusqu'en 2029, cette extension ne doit donc pas dépasser 840 ha. La part des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones centrales sur l'ensemble des surfaces affectées à l'urbanisation équivaut à 62,5 pour cent. L'extension maximale de ces zones d'ici à 2029 est donc fixée à 525 ha (62,5 % de 840 ha). L'accroissement de la surface des zones à bâtir doit se concentrer davantage au niveau spatial et intervenir en priorité au cœur des centres urbains ainsi que dans les ceintures des agglomérations et le long des axes de développement.

Développement territorial différencié

Les objectifs de développement territorial tels qu'ils sont définis dans le projet de territoire doivent être appliqués au niveau des communes. A cet effet, toutes les communes se verront attribuer un type d'espace conformément au projet de territoire. Pour déterminer les futurs besoins de terrains à construire pour l'habitat, des hypothèses propres à chaque type d'espace sont adoptées en fonction de l'évolution démographique visée, de la densité des utilisateurs du territoire et du degré d'affectation à appliquer.

Mettre en œuvre les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire lors du remaniement des plans

En général, les dimensions des zones à bâtir approuvées dans le canton de Berne sont conformes à la LAT. Lors de la révision de plans d'aménagement local, il faut surtout traiter des thèmes comme l'urbanisation interne et la fixation de limites à l'urbanisation. Les plans communaux doivent concrétiser les réflexions régionales sur l'évolution du milieu bâti ainsi que les principes généraux d'aménagement tels que l'utilisation mesurée du sol ou l'urbanisation interne. Au niveau communal, les moyens appropriés sont mis en œuvre afin d'instaurer les conditions permettant de «déplacer» les zones à bâtir situées au «mauvais endroit», vers l'endroit «approprié».

Accroître la disponibilité des zones à bâtir

Pour que le tissu bâti se développe dans la direction souhaitée, les zones à bâtir délimitées doivent effectivement être disponibles. Or, des rapports de propriété difficiles constituent souvent un obstacle à la construction. Il incombe aux communes de faire en sorte que les terrains classés soient proposés sur le marché, et divers instruments leur permettent d'agir dans ce sens: enquêtes régulières auprès des propriétaires fonciers, répercussion des coûts de l'équipement sur les parcelles qui en bénéficient (même si elles ne sont pas construites), rectifications de limites et remaniements parcellaires, droit d'acquisition de la commune en cas de changement de zone. On peut également ajouter à cette liste l'équipement des parcelles en temps utile par la commune

Classements en zone à bâtir	De nouveaux classements en zone d'habitation et en zone mixte sont possibles s'ils respectent les consignes cantonales et tiennent compte des réflexions sur le réseau de centres, de la croissance démographique et de la densité des utilisateurs du territoire.
Identifier les réserves d'affectation	L'identification des réserves et potentiels d'affectation dans les zones construites et non construites est appelée à jouer un rôle déterminant si le canton souhaite atteindre la croissance visée. La preuve, exigée par l'article 47 OAT, que les communes doivent apporter de la dimension et du type des réserves et potentiels d'affectation constitue une condition préalable indispensable pour déterminer les futurs besoins en terrains à bâtir.
Mobiliser les réserves d'affectation	<p>Dans les zones d'habitation et les zones mixtes, le canton de Berne possède des ré•serves totales d'affectation de près de 2400 ha de surface brute de plancher au-dessus du sol, dont 80 pour cent sur des parcelles construites et 20 pour cent sur des parcelles non construites. Elles ont été déterminées par la comparaison entre les surfaces brutes de plancher théoriquement aménageables et les surfaces brutes de plancher effectivement disponibles dans les zones concernées. Plus de la moitié de ces réserves sont constituées de terrains de taille moyenne à grande. Parmi les réserves d'affectation sous forme de surfaces étendues, 12 pour cent se trouvent sur des parcelles non construites mesurant chacune plus de 500 m² et il devrait être possible de les mobiliser aisément à court ou à moyen terme.</p> <p>Plus de la moitié des réserves d'affectation sont au contraire constituées de surfaces petites, situées sur des parcelles construites ou non construites, qui ne peuvent guère être mises à disposition ou alors uniquement à long terme. Elles seront le plus souvent vouées à la construction d'une annexe ou à un rehaussement et ne seront probablement utilisées qu'en cas de changement de propriétaire ou d'une rénovation complète des bâtiments existants et serviront en particulier à couvrir le besoin de place des habitants</p>
Tenir compte de l'importance du site pour l'implantation de zones d'activités	Pour évaluer les besoins en surfaces pour les zones d'activités, il convient de tenir compte de l'importance du site à l'échelle tant cantonale que régionale. Les pôles cantonaux de développement (PDE) réservés aux services et aux activités sont fixés dans le plan directeur cantonal. Quant aux zones d'activités d'importance régionale, elles sont désignées dans les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU). Ces zones satisfont à des exigences similaires à celles imposées aux PDE cantonaux en ce qui concerne leur emplacement (site central), leur desserte par les transports, tant publics que privés, le développement du tissu économique et de l'emploi, l'évolution de la demande et des besoins de la clientèle ainsi que l'éloignement par rapport aux pôles d'habitation.
Couvrir l'essentiel de la demande avec les zones d'activités d'importance régionale	Les zones d'activités d'importance régionale suffisent à couvrir l'essentiel des besoins au sein de la région en complément aux pôles de développement cantonaux. Un système de gestion des zones d'activités permet d'optimiser leur utilisation à l'échelle régionale. La désignation de zones d'activités locales tient avant tout compte du développement des entreprises existantes (demande de terrains, évolution de l'emploi). Elle doit cependant éviter de concurrencer les pôles de développement cantonaux et les zones d'activités d'importance régionale.

Objectifs

A31 La taille des zones à bâtir 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 et elle les concrétise. A cet effet, on établit des hypothèses pour chaque type d'espace en tenant compte de l'évolution démographique escomptée, de la densité des utilisateurs du territoire et du degré d'affectation

visé. La taille de la zone à bâtir doit de plus concorder avec l'infrastructure et la desserte existantes.

- A32** Jusqu'en 2029, les zones d'habitation et les zones mixtes (y compris les zones centrales) peuvent s'étendre de 525 ha au maximum pour totaliser 17 530 ha. Cet accroissement devrait pour l'essentiel s'inscrire dans les centres urbains des agglomérations, la ceinture des agglomérations et les axes de développement, centres urbains compris.
- A33** Afin d'assurer un pilotage proactif de l'urbanisation, l'évolution de la superficie des zones à bâtir fera l'objet d'un suivi. A cet effet, les données fondamentales seront périodiquement mises à jour. Si le taux d'utilisation des zones à bâtir reste pendant un certain temps inférieur à 100 pour cent, le canton prend des mesures pour le relever.
- A34** Le canton recense les réserves de zones à bâtir non construites et harmonise ses données avec celles des communes. Ces dernières actualisent chaque année, sur cette base, leur vue d'ensemble de l'état des zones à bâtir non construites. Lors de la révision des plans d'aménagement local, elles indiquent les mesures qu'elles entendent prendre pour mobiliser les réserves ou, si les terrains en question sont situés dans un endroit peu favorable, les remplacer par d'autres plus appropriés.
- A35** Les communes montrent de manière transparente, au moment de la révision des plans d'aménagement local, les réserves et potentiels d'affectation dont elles disposent à l'intérieur des zones à bâtir construites et précisent les mesures permettant de les mobiliser.
- A36** L'urbanisation interne sera prise en considération lors de la détermination des besoins communaux de terrains à bâtir pour les 15 années à venir. A cette fin, les zones à bâtir non construites seront déduites lors du calcul et les réserves d'affectation dans les zones à bâtir construites seront prises en compte de manière appropriée.
- A37** Le développement des zones d'activités s'orientera vers les pôles de développement cantonaux (PDE) et les pôles d'activités régionaux définis dans les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation. En dehors de ces sites, la taille des zones d'activités doit être déterminée en priorité en fonction des besoins locaux et des besoins des entreprises existantes.
- A38** Un système de gestion des zones d'activités basé sur la carte synoptique des zones optimisera la répartition de ces zones à l'échelle supracommunale et favorisera la collaboration entre les communes dans ce domaine.

→ A13a, A15b, A15f, A21, B33, B34, C21, D11

A4

Construction dans l'espace rural

Contexte

Le secteur agricole traverse indéniablement une période de changements structurels fondamentaux. Cette constatation vaut tout particulièrement pour l'agriculture bernoise aux structures très diversifiées: bon nombre d'exploitants se voient contraints d'abandonner leur activité agricole, ou tout au moins de la réduire à une activité accessoire, voire à un hobby. Il en résulte que le rural de certaines fermes n'est plus ou plus guère utilisé.

A l'échelle suisse, quelque 520 000 bâtiments ont été érigés en dehors de la zone à bâtir, dont près d'un quart (environ 120 000) sont sis dans le canton de Berne. Ces bâtiments représentent à eux seuls un quart du parc immobilier bernois.

Les structures de l'espace rural varient fortement d'une région à l'autre, et les différences reposent notamment sur la diversité des formes traditionnelles d'occupation du territoire: habitat dispersé dans les Alpes et les Préalpes, fermes isolées dispersées dans le Jura bernois, fermes isolées avec hameaux sur le Plateau. La multiplicité de ces structures, qui est un élément important du paysage cultivé bernois, a pour corollaire une multiplicité équivalente des possibilités de transformation et de préservation des bâtiments et installations qui ne sont plus utilisés par l'agriculture.

Défis

Rendre possible un développement approprié du milieu bâti dans l'espace rural

Le canton entend autoriser un développement approprié de l'espace rural. A cette fin, il convient en particulier d'exploiter les possibilités de développement du parc immobilier offertes par la loi et l'ordonnance sur l'aménagement du territoire en dehors du tissu bâti compact et fermé, dans le but de préserver les structures (habitat et emplois).

Tenir compte des particularités locales

L'article 16 de la loi sur l'aménagement du territoire exige que les plans d'aménagement tiennent compte de façon adéquate des différentes fonctions des zones agricoles. La question du développement en dehors des zones à bâtir se pose en termes différents suivant les régions.

C'est ainsi que le Plateau, avec ses surfaces plates et cultivables, est soumis aux pressions d'une extension croissante du milieu bâti (péri-urbanisation) et d'une intensification de la production agricole.

Le Jura bernois, les Préalpes et les vallées alpines possèdent un paysage cultivé dont l'attrait doit être préservé tant pour la population qui y réside que pour le tourisme. A cet égard, la structure actuelle du milieu bâti est une composante essentielle de l'identité régionale et, partant, du tissu économique et culturel des régions rurales. Des possibilités de développement attrayantes et adaptées aux conditions locales doivent être trouvées pour les régions et les communes structurellement faibles et peu peuplées, afin de leur donner les moyens de s'affirmer dans le monde économique actuel.

Délimiter des territoires à l'habitat dispersé pour diminuer les risques d'un exode rural

Le concept de la politique de promotion structurelle dans l'agriculture bernoise désigne les communes dans lesquelles la colonisation traditionnellement décentralisée est menacée en raison des changements structurels et qui doivent donc bénéficier d'un soutien. Dans les régions concernées, la délimitation de territoires à habitat traditionnellement dispersé doit permettre de renforcer l'habitat permanent.

Si les nouvelles affectations autorisées par la LAT et l'OAT offrent des chances dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé notamment, elles n'en recèlent pas moins certains risques. Dans de tels territoires en effet, il est admis de changer l'affectation de constructions existantes au profit d'entreprises artisanales. Cependant, une extension ultérieure des entreprises en question ne pourra en aucun cas être autorisée au moyen d'une autre dérogation. Une telle mesure requerrait impérativement un changement de zone; or, cette possibilité est exclue, car elle aboutirait à la création de zones à bâtir isolées, qui sont prohibées par la législation fédérale. En conséquence, l'agrandissement des entreprises qui ont bénéficié des nouvelles possibilités d'affectation est juridiquement exclu.

Coordonner les installations d'infrastructure avec la Confédération, les régions et les communes

L'espace rural comporte de nombreuses constructions et installations d'infrastructure: voies de communication, lignes de transport, installations militaires, etc. sises en dehors de la zone à bâtir, ce qui exige une coordination avec la Confédération, les régions et les communes. Les possibilités de changement d'affectation de bâtiments qui ont cessé d'être utilisés pour les infrastructures sont régies par l'article 24 LAT.

Objectifs

Le canton ne dispose que de possibilités d'intervention limitées – qu'il exploite pleinement – en ce qui concerne la construction dans l'espace rural; ce domaine est en effet réglementé par la loi et l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, qui définissent en particulier

- les constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole,
- les exceptions prévues hors de la zone à bâtir,
- le changement d'affectation de constructions et d'installations hors de la zone à bâtir,
- les exceptions de droit cantonal qui sont possibles hors de la zone à bâtir.

Les objectifs suivants revêtent une importance particulière pour l'organisation du territoire:

- | | |
|------------|--|
| A41 | Le canton de Berne crée les conditions nécessaires à l'exploitation des possibilités élargies, offertes par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et son ordonnance d'application (OAT), quant à l'affectation des constructions et installations sises en dehors de la zone à bâtir. A cette fin, des mesures ciblées - adaptées aux spécificités cantonales – sont mises en œuvre dans le domaine des petites entités urbanisées, de l'habitat dispersé et de la préservation des paysages cultivés traditionnels. |
| A42 | Dans les territoires à habitat dispersé caractérisés par des formes traditionnelles d'occupation du territoire telles que les fermes isolées, les groupes de fermes et les hameaux, un développement judicieux du milieu bâti doit être rendu possible en application du principe de l'utilisation mesurée du sol. |