

# Colloque de Patrimoine Jura bernois - Le patrimoine à l'épreuve de l'avenir

## La mise en œuvre de la LAT : chances et défis Résumé de l'intervention

Philippe Weber, aménagiste

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire  
Service de l'aménagement local et régional, Unité francophone

28 juin 2022

Cette intervention a deux objectifs :

1. Définir une posture par rapport à ce qu'est, peut ou doit être l'aménagement du territoire. Il s'agit de montrer quel est le sens de l'aménagement du territoire et en quoi il peut être une chance pour les autorités, les communes en particulier, de réaliser leurs buts et leurs projets de développement territorial, comme par exemple la valorisation ou la requalification d'un centre du village.
2. Exposer les défis qui se posent pour une commune lorsqu'elle cherche à se rendre active dans ce domaine.

L'aménagement du territoire (AT) peut se définir ainsi : « *Les objets de l'aménagement du territoire sont d'une part le régime de l'affectation du sol (contrôle) et d'autre part la coordination des mesures qui ont des effets sur l'organisation du territoire (projet)* » (Jagmetti 1988)<sup>1</sup>. L'AT se concentre d'une part sur les régimes d'affectation du sol, ou tout ce qui concerne la fixation et le contrôle des modes d'utilisation du sol et d'autre part sur la coordination des mesures qui ont une incidence sur l'organisation du territoire.

A partir d'observations faites sur le terrain, il est possible de mieux comprendre les spécificités et les caractéristiques de l'AT. En l'occurrence, lorsqu'on parle d'AT, il faut toujours faire la distinction entre ce qu'on nomme l'affectation du sol d'un côté et l'utilisation du sol de l'autre côté.

L'affectation correspond à l'utilisation du sol souhaitée par les autorités. Elle figure sur le plan d'affectation (plan de zones). L'utilisation du sol correspond par contre à l'utilisation réelle qu'un propriétaire foncier exerce sur ou à partir de son bien-fonds (terrain). C'est ce qu'on voit lorsqu'on se promène sur le terrain.

Or, l'utilisation du sol ne concorde pas toujours avec l'affectation. Il subsiste toujours un décalage entre ces deux réalités. Un terrain à bâtir peut rester des années non construit ou insuffisamment développé par rapport au droit à bâtir dont il bénéficie. On constate ainsi qu'il existe suffisamment de zones à bâtir non construites, de réserves, pour répondre à nos besoins, mais qu'elles sont indisponibles pour l'usage prévu par les plans ou mal situées par rapport aux besoins. La conséquence évidente : des blocages au développement urbain et territorial.

En partant de ce constat, l'AT consiste à prendre les mesures appropriées pour gérer le décalage entre utilisation et affectation en vue de le réduire et ainsi maximiser les chances de réaliser les projets de développement territorial.

On peut évidemment se questionner sur les raisons qui expliquent l'existence d'un tel décalage. Une étude récente montre que celui-ci est principalement causé par des contraintes à la densification<sup>2</sup>. Partant de cette hypothèse, gérer ce décalage revient à s'intéresser en priorité aux contraintes qui rendent le terrain indisponible pour l'usage prévu par les plans. On parle alors de gestion des contraintes à la densification.

Actuellement, en Suisse, nous disposons d'assez largement de zones à bâtir non construites pour répondre à nos besoins futurs. Celles-ci représentent 11 à 17 % de la surface totale des zones à bâtir<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Voir le commentaire de la Constitution fédérale pour l'ancien art. 22 quater Cst., remplacé maintenant par l'art. 75 Cst.

<sup>2</sup> Conseil fédéral, 2017. « *Comment encourager la densification des constructions dans les centres urbains?* », Berne.

<sup>3</sup> ARE (2017), Statistique suisse des zones à bâtir 2017 – Statistique et analyses Office fédéral du développement territorial ARE, Berne.

Cependant, leur disponibilité est loin d'être garantie en raison des contraintes qui gèle cette ressource. D'un autre côté, on peut aussi constater que le taux de logement vacant dans le canton de Berne est supérieur à 1,5% : Globalement la situation n'est donc pas tendue, mais régionalement les différences sont importantes. Le Jura bernois présente par exemple un taux très élevé de 4.29% de logement vacants. L'offre est particulièrement abondante. Une bonne politique d'AT doit chercher à développer des projets qui tiennent compte de cette situation en partant du principe qu'il n'y a pas de besoins importants pour de nouvelles constructions, mais plutôt pour la rénovation d'objets existants qu'on ne parvient plus à louer ou à vendre. L'AT, avec son principe de densification, constitue une chance à saisir pour contribuer à réaliser cet objectif de rénovation du parc immobilier. Encore faut-il se doter des moyens nécessaires pour le réaliser.

Le canton de Berne se fonde sur la réorientation des objectifs de l'AT pour mettre en œuvre une utilisation mesurée du sol et assurer un développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. Ces objectifs sont repris dans le plan directeur cantonal. Le canton entend privilégier une urbanisation interne et freiner l'extension du milieu bâti. Pour ce faire, il prévoit les mesures suivantes que les communes doivent respecter ou mettre en œuvre à l'occasion de la révision de leur plan de zones par exemple.

1. L'extension de la zone à bâtir n'intervient plus qu'exceptionnellement, seulement s'il a été démontré que les réserves ont été utilisées de manière optimale.
2. Vu les réserves suffisantes, relocaliser les zones à bâtir mal situées dans les sites appropriés pour promouvoir la densification dans les zones à bâtir bien situées.

La réalisation de ces buts repose sur le dispositif de l'urbanisation interne qui constitue une mesure spécifique du plan directeur cantonal. L'urbanisation interne dans le canton de Berne se caractérise par une démarche. Elle doit être mise en œuvre dans les zones à bâtir en vigueur. Par urbanisation interne, on entend une meilleure utilisation des zones à bâtir existantes qui préserve au maximum la qualité de l'habitat et, plus généralement, du milieu bâti. L'urbanisation interne peut ainsi être considérée comme une chance pour les communes de se développer et de renforcer la qualité du cadre de vie.

L'urbanisation interne inclut la qualité comme un critère fondamental de réussite. En d'autres termes, l'urbanisation interne, comme la densification, est un moyen au service de la réalisation d'objectifs de développement territorial. En tant que tel la densification ne présente donc pas un intérêt particulier, mais doit toujours être activée pour réaliser un but bien précis, comme par exemple rénover un parc de logements peu attractif.

En conclusion, la posture défendue par rapport à ce qu'est, peut ou doit être l'AT permet de mettre en évidence sa dimension stratégique. Ceci nécessite bien sûr de recourir à des capacités de négociation pour mettre en place une vision du développement d'un village ou d'une ville, plutôt qu'un aménagement réglementaire dont la fin ne résulterait que dans l'application de la loi, mais sans réelle vision sur le développement du territoire.