

## Rapport

présenté par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques au Conseil-exécutif, à l'intention du Grand Conseil

concernant

**les parcs d'importance nationale;  
crédit-cadre pour la période 2011 à 2015**

---

### 1. Résumé

En procédant à la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2007, la Confédération a créé, aux articles 23e et suivants, la base légale permettant de reconnaître les parcs d'importance nationale (parcs nationaux, parcs naturels régionaux, parcs naturels périurbains) et de leur offrir un soutien financier. A l'automne 2008, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a donné son feu vert à la phase de création d'une durée de quatre ans de parcs naturels régionaux entièrement ou en grande partie situés dans le canton de Berne: il s'agit des parcs du Chasseral (BE/NE), du Diemtigtal (BE), du Gantrisch (BE/FR) et du lac de Thoune-Hohgant (BE). En automne 2009, il a en outre autorisé la création du Parc naturel régional du Doubs (JU/NE/BE), auquel le canton de Berne est associé par sa commune de La Ferrière.

La promotion de parcs naturels régionaux est un instrument important de la stratégie cantonale visant le développement durable des régions rurales. Les parcs naturels régionaux bernois sont tous situés dans des régions qui présentent des faiblesses structurelles économiques. Leur reconnaissance en tant que «parcs naturels d'importance nationale» et le soutien financier que la Confédération leur octroie représentent des chances importantes pour l'agriculture et la sylviculture, le tourisme et l'artisanat mais aussi pour la conservation et la mise en valeur à long terme de paysages largement préservés et dont le patrimoine naturel, culturel et bâti est unique en son genre.

Le montant du crédit-cadre 2011 à 2015, d'un total de 7,5 millions de francs, a été établi sur la base des expériences réalisées ces dernières années et des prescriptions juridiques. Les parcs naturels régionaux qui bénéficient d'un soutien sont en principe ceux dont la création et la gestion ont été approuvées par l'OFEV. Si, dans l'un de ces parcs, la phase de création est interrompue ou si la Confédération refuse d'attribuer à un parc le label pour la gestion, la part proportionnelle du crédit-cadre ne sera pas utilisée. Des contributions aux phases de projet d'autres parcs d'importance nationale sont possibles pour autant que leur faisabilité soit démontrée et que les moyens disponibles le permettent. En portant à cinq ans la durée du crédit-cadre, il sera possible, dès 2016, de faire correspondre la périodicité des futurs crédits-cadres et celle des conventions-programmes qui sont établies pour quatre ans entre la Confédération et le canton.

Il s'agit en l'espèce de nouvelles dépenses périodiques au sens des articles 47 et 48 de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP). Selon l'article 76, lettre e de la Constitution du canton de Berne, le Grand Conseil est compétent pour octroyer le crédit-cadre. Conformément à l'article 62, alinéa 1, lettre c de la Constitution cantonale, l'arrêté est soumis au référendum financier et doit être publié dans les feuilles officielles.

Le crédit demandé est inscrit dans le projet de budget 2011 et dans le plan intégré «mission-financement» 2012 à 2014. L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire

(OACOT) de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) est habilité à en disposer.

## 2. Bases juridiques

- Loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), articles 23e ss
- Ordonnance du Conseil fédéral du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale (ordonnance sur les parcs, OParcs; RS 451.36)
- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1), articles 31, 32, 33, 50, 51, 62, alinéa 1, lettre c et 76, lettre e
- Loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu; RSB 641.1)
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0), articles 43, 47, 48, alinéa 2, lettre a, 50, alinéa 4 et 53
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1), article 149
- Ordonnance du 23 janvier 2008 portant introduction de la modification du 6 octobre 2006 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage concernant les parcs d'importance nationale (Oi Parcs; RSB 426.511)
- Plan directeur du canton de Berne du 27 février 2002, mesure E\_06, état: 14 novembre 2007

## 3. Contexte

### 3.1 Prescriptions de la Confédération

La révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2007, a permis à la Confédération de créer, aux articles 23e et suivants, la base légale nécessaire à la reconnaissance et au soutien financier de parcs d'importance nationale. Les dispositions ont été précisées dans l'ordonnance sur les parcs. La législation distingue trois catégories de parcs d'importance nationale: (1) les parcs nationaux, (2) les parcs naturels régionaux et (3) les parcs naturels périurbains.

Selon les prescriptions de la Confédération, actuellement, seule la gestion de parcs naturels régionaux est réaliste dans le canton de Berne. Un tel parc est défini comme *«un vaste territoire à faible densité d'occupation qui se distingue par un riche patrimoine naturel et culturel et où constructions et installations s'intègrent dans le paysage rural et dans la physionomie des localités. Il a pour objet de conserver et de mettre en valeur la qualité de la nature et du paysage ainsi que de renforcer les activités économiques axées sur le développement durable, qui sont exercées sur son territoire et d'encourager la commercialisation des biens et des services qu'elles produisent»* (art. 23g LPN).

L'article 23i, alinéa 1 LPN prévoit que *«les cantons soutiennent les initiatives régionales visant à aménager et à gérer des parcs d'importance nationale»* et l'article 2, alinéa 2 OParcs prescrit que la Confédération, par le biais de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), octroie des aides financières *«uniquement lorsque le canton et les communes dont le territoire est inclus dans le parc ainsi que d'éventuels tiers participent de manière équitable au financement de la création, de la gestion et de l'assurance de la qualité du parc»*. Le montant des aides financières globales de la Confédération est déterminé par la quantité et la qualité des prestations fournies pour satisfaire aux exigences à remplir par le parc (art. 4, al. 1 OParcs). Ces aides sont octroyées dans le cadre de conventions-programmes d'une durée de quatre ans qui sont conclues entre l'OFEV et le canton responsable du parc (art. 5 OParcs).

Les aides financières globales de la Confédération sont versées deux fois par an. Elles ne parviennent pas directement aux organes responsables des parcs mais au canton compétent qui les leur transmet. Dans le canton de Berne, ces aides fédérales sont créditées sur le compte 470000 Subventions à l'exploitation à redistribuer versées par la Confédération tandis que les versements à effectuer aux organes responsables des parcs sont mis à la charge du compte 372000 Subventions à l'exploitation redistribuées à des communes.

## **3.2 Caractéristiques de la stratégie cantonale en matière de parcs**

### *3.2.1 Jalons posés entre 2002 et 2007*

Par rapport à d'autres cantons, celui de Berne a rapidement posé d'importants jalons pour ses parcs. Le 27 février 2002 déjà, le Conseil-exécutif adoptait la fiche de mesures F\_04 (Encourager les parcs régionaux et d'autres projets régionaux de développement durable) en tant qu'élément du plan directeur cantonal. Cette fiche a depuis lors fait l'objet de plusieurs actualisations, dont la dernière remonte au 14 novembre 2007 (il s'agit désormais de la fiche E\_06).

Le 12 avril 2006, le Conseil-exécutif a défini dans son arrêté 0796 des caractéristiques supplémentaires pour la promotion cantonale des parcs, en soutenant notamment la poursuite des projets de parcs naturels du Chasseral, du Diemtigtal, du Gantrisch et du lac de Thoun-Hohgant et en prévoyant que les communes bernoises participant aux projets de parcs inter-cantonaux pouvaient bénéficier d'un soutien.

Sur la base de cet ACE, le Grand Conseil a autorisé, par l'arrêté 1284 du 4 septembre 2006, un premier crédit-cadre d'un montant de 6,4 millions de francs pour la création de parcs naturels régionaux pendant la période 2007 à 2010. Il est prévu dans l'arrêté qu'après 2010 également, les parcs continueraient à dépendre de subventions cantonales et qu'il s'agirait par conséquent de prévoir un nouveau crédit-cadre à un stade ultérieur.

### *3.2.2 Ordonnance cantonale du 23 janvier 2008 portant introduction de la modification du 6 octobre 2006 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage concernant les parcs d'importance nationale (Oi Parcs)*

Dans l'ACE 0796, la JCE se voyait également chargée d'élaborer une ordonnance introductive réglementant l'exécution de la politique cantonale en matière de parcs (compétences et tâches du canton, procédure d'octroi de subventions cantonales, participation de la population). Cette «ordonnance portant introduction de la modification du 6 octobre 2006 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage concernant les parcs d'importance nationale» (Oi Parcs; RSB 426.511) a été adoptée le 23 janvier 2008 par le Conseil-exécutif et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2008. Sa validité étant limitée, elle doit être transférée dans le droit ordinaire au 1<sup>er</sup> janvier 2013 au plus tard. Les travaux à cet égard sont menés par l'administration.

### *3.2.3 Exécution*

Les cantons ont un rôle important à jouer dans la création et la gestion des parcs d'importance nationale. Selon les prescriptions de la Confédération, ils doivent impérativement assumer les tâches suivantes:

- l'élaboration et le dépôt des demandes visant l'attribution du label «Parc» et la conclusion des conventions-programmes permettant d'obtenir des aides financières globales de la Confédération (y compris l'examen des dossiers de demande des organes responsables des parcs);

- la négociation, la conclusion et l'application des conventions-programmes passées avec la Confédération (y compris la rédaction d'un rapport destiné à la Confédération portant sur l'affectation des aides financières globales [à établir chaque année ainsi qu'au terme des conventions-programmes d'une durée de quatre ans]);
- la coordination des demandes et des mesures de promotion du parc avec les cantons voisins dans le cas de parcs situés dans plusieurs cantons;
- la garantie territoriale des parcs (en association avec les régions responsables de l'aménagement du territoire et les communes).

A cela viennent s'ajouter diverses autres tâches que le canton, ou plus précisément l'OACOT, a prises en charge ces dernières années dans son propre intérêt. Il s'agit en particulier

- de l'élaboration de bases juridiques et de directives adaptées à la politique cantonale en matière de parcs (actuellement, l'Oi Parcs précitée, qui doit être remplacée au 1<sup>er</sup> janvier 2013 par une base légale permanente, fait l'objet d'une adaptation);
- de la coordination de la promotion des parcs avec d'autres stratégies cantonales aux buts apparentés, en particulier dans les domaines de l'agriculture et de la sylviculture, du tourisme et de la politique régionale, de la politique en faveur de la nature, du paysage et de l'environnement ainsi qu'en matière de transports et d'énergie;
- de la négociation et de la conclusion de contrats de prestations pluriannuels avec les différents parcs; de l'application de ces contrats au moyen de décisions annuelles, du controlling de l'exécution des contrats de prestations ou des décisions annuelles;
- de la coordination des projets et des mesures prises par les différents parcs naturels bernois en vue d'exploiter au mieux les synergies et d'éviter les doublons;
- du conseil en faveur des organes responsables des parcs sur les questions d'ordre juridique, de planification et d'aménagement du territoire.

### **3.3 Etat des parcs d'importance nationale dans le canton de Berne**

#### *3.3.1 Parcs naturels régionaux en phase de création*

Début 2008, l'OACOT a transmis à l'OFEV les demandes de création des parcs naturels régionaux du Chasseral (BE/NE), du Diemtigtal (BE), du Gantrisch (BE/FR) et du lac de Thoune-Hohgant (BE). En automne de la même année, l'OFEV a donné son feu vert à la phase de création d'une durée maximale de quatre ans de ces quatre parcs et conclu une convention-programme avec la JCE portant sur la création de ces parcs durant la période 2008 à 2011. En automne 2009, une réponse positive a été donnée à la demande de création du Parc naturel régional du Doubs, auquel le canton de Berne est associé par sa commune de La Ferrière. C'est le canton de Jura qui assume la responsabilité du parc à l'égard de l'OFEV.

Selon l'article 9, alinéa 2 Oi Parcs, le corps électoral ou le parlement des communes intégrées à un parc sont appelés à se prononcer sur le parc pendant la phase de création. Dans les trois parcs du Chasseral, du Diemtigtal et du Gantrisch, les 59 communes concernées ont toutes approuvé les contrats les liant aux parcs et se sont ainsi notamment engagées à soutenir financièrement leur parc naturel jusqu'à fin 2021 et à harmoniser leurs activités ayant des effets sur l'organisation du territoire avec les objectifs du parc.

Dans le Parc naturel régional du lac de Thoune-Hohgant, les deux principales communes du point de vue de leur superficie, Sigriswil et Habkern, ont refusé, le 26 avril pour l'une et le 17 mai 2010 pour l'autre, le contrat concernant le parc alors que les assemblées communales des 16 autres communes concernées avaient donné fin 2009 leur accord à ce contrat. Ce rejet par ces deux communes a plusieurs conséquences directes:

1. Le contrat liant les 16 autres communes et l'organe responsable du Parc du lac de Thoune-Hohgant ne peut pas entrer en vigueur.
2. La commune d'Oberried am Brienersee est exclue du parc, conformément aux prescriptions de la Confédération, car elle n'est plus rattachée au territoire du parc.
3. Le positionnement thématique actuel du parc naturel, essentiellement fondé sur les valeurs naturelles et paysagères ainsi que sur les points d'attraction touristiques que constituent Sigriswil et Habkern, est remis en cause.

A l'heure actuelle (fin mai 2010), il n'est pas possible de savoir avec certitude si le processus de création du Parc naturel du lac de Thoune-Hohgant se poursuivra, avec quelles communes et sous quel nom. Il faut s'attendre à ce que le parc ne puisse pas achever sa phase de création à la fin de 2011, comme cela était initialement prévu. Cela signifierait alors que la convention-programme conclue le 2 décembre 2008 entre la Confédération (OFEV) et le canton de Berne (JCE) concernant la création du Parc naturel régional du lac de Thoune-Hohgant ne pourrait pas non plus être respectée. De même, il n'est pas possible d'établir pour l'heure si, dans une telle situation, une demande en vue de la création d'un «nouveau» parc au périmètre modifié pourrait être déposée auprès de l'OFEV.

D'ici fin août 2010, les parcs naturels régionaux du Chasseral, du Diemtigtal et du Gantrisch sont invités à présenter à l'OACOT leur plan de gestion pour l'exploitation entre 2012 et 2021 ainsi que leur prochaine planification sur quatre ans pour la période de 2012 à 2015<sup>1</sup>. Ces documents seront examinés par les services spécialisés compétents du canton et modifiés si nécessaire. Enfin, au début de 2011, la JCE remettra à l'OFEV cet élément de la demande d'attribution définitive du label «Parc» pour une première phase de gestion d'une durée de dix ans. Si l'OFEV répond positivement aux demandes, de nouvelles conventions-programmes pour la période de 2012 à 2015 seront alors négociées entre l'OFEV et la JCE en vue d'être signées au début de 2012 probablement.

Parallèlement au dépôt de la demande de label, le canton va fixer les périmètres des parcs naturels dans le plan directeur cantonal mais aussi, dès que possible, dans les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU).

### *3.3.2 Autres parcs d'importance nationale dans le canton de Berne*

Actuellement, dans le canton de Berne, aucun projet de parc d'importance nationale autre que les cinq parcs naturels régionaux du Chasseral, du Diemtigtal, du Gantrisch, du lac de Thoune-Hohgant et du Doubs n'est prévu. L'idée de créer un parc naturel régional supplémentaire dans la région du Napf n'a pas été maintenue au-delà de 2008. Du fait des prescriptions très sévères de la Confédération, la création d'un parc naturel régional n'est pas réaliste pour cette région. Quant à la création d'un parc naturel périurbain, elle serait difficile dans le canton de Berne en raison, là encore, des critères édictés par la Confédération.

---

<sup>1</sup> Ces délais ont été repoussés d'un an pour le Parc naturel régional du Doubs. Quant à celui du lac de Thoune-Hohgant, le calendrier est pour l'instant flou pour les raisons mentionnées dans le texte.

**Les parcs naturels régionaux dans le canton de Berne\*** (état: mai 2010)

	<b>Chasseral (BE/NE)</b>	<b>Diemtigtal (BE)</b>	<b>Gantrisch (BE/FR)</b>	<b>Lac de Thoune- Hohgant (BE)***</b>
Superficie	388 km <sup>2</sup>	135 km <sup>2</sup>	395 km <sup>2</sup>	env. 200 km <sup>2</sup>
- part située dans canton BE	311 km <sup>2</sup>	135 km <sup>2</sup>	330 km <sup>2</sup>	env. 200 km <sup>2</sup>
Communes	29	2	28	15
- entièrement situées dans le périmètre du parc	29	1**	27**	14**
- situées dans canton BE	22	2	26	15
Budget de création (08 -11)	CHF 3,7 millions	CHF 2,7 millions	CHF 5 millions	CHF 3,6 millions
- dont part de subventions fédérales	CHF 1 million	CHF 0,5 million	CHF 1,2 million	CHF 1 million

\* *Le périmètre et le budget du Parc naturel régional du Doubs ne sont pour l'heure pas encore établis de manière définitive, raison pour laquelle ce parc ne figure pas dans le tableau.*

\*\* *Pour les communes à fonction de «porte d'entrée» de Belp (Parc du Gantrisch) et de Zweisimmen (Parc du Diemtigtal), une partie seulement de leur territoire est située dans le périmètre du parc. Ces communes ont cependant elles aussi signé le contrat les liant au parc et sont de ce fait juridiquement considérées comme des communes rattachées au parc. La situation serait analogue pour la commune d'Unterseen dans le Parc du lac de Thoune-Hohgant si celui-ci était effectivement créé.*

\*\*\* *Données provisoires sans les communes de Sigriswil, Habkern et Oberried*

### 3.4 Soutien financier accordé

#### 3.4.1 Principes d'octroi des subventions cantonales à charge du crédit sur les parcs en cours

Il existe un certain nombre de principes d'octroi des subventions cantonales à charge du crédit cantonal sur les parcs, qui se fondent sur l'Oi Parcs et les conventions-programmes conclues entre la JCE et l'OFEV pour la phase de création de 2008 à 2011:

1. Les projets et donc les budgets du parc naturel sont répartis de manière équilibrée entre les objectifs prescrits par la loi sur la protection de la nature et du paysage d'une part et l'ordonnance fédérale sur les parcs d'autre part.
2. Le canton accorde des subventions au projet à la condition que le parc assume lui-même 20 pour cent au minimum des coûts attestés (contributions de la commune et de membres, sponsoring, revenus de prestations, etc.) et qu'il soit soutenu financièrement de manière appropriée par la Confédération.
3. La subvention cantonale s'élève au maximum à un tiers des coûts imputables par projet présenté par le parc. Des subventions plus élevées, jusqu'à 50 pour cent au plus, sont possibles à titre exceptionnel, lorsque les projets ont une importante stratégie particulière pour le canton et les parcs concernés (p. ex. projets concernant plusieurs parcs).
4. Dans le cas de projets qui ont reçu des subventions d'une autre source cantonale de financement, la contribution pouvant être prélevée sur le crédit sur les parcs est réduite d'autant.
5. Pour les parcs qui s'étendent sur plusieurs cantons, la subvention du canton de Berne est fixée proportionnellement à la part qu'occupe le canton dans l'ensemble du parc. Seuls sont soutenus les projets dont la partie bernoise du parc profite également.
6. Le canton accorde ses subventions annuellement et pour chaque projet présenté par le parc. Le budget annuel qui doit être déposé avant fin mars est déterminant.

Ces principes figurent dans les contrats de prestations que l'OACOT a conclus avec les parcs pour la période se terminant à fin 2011. Leur pertinence ayant été prouvée, il n'y a pas lieu de les modifier en vue de la période du programme 2012 à 2015.

### 3.4.2 Epuisement du crédit sur les parcs 2007 à 2010

Le crédit-cadre sur les parcs pour la période 2007 à 2010 d'un montant total de 6,4 millions de francs n'est pas épuisé. Bien que les parcs bernois se soient pour leur majorité développés positivement, il semble actuellement (mai 2010) qu'à la fin de 2010, 2 millions de francs environ n'auront pas été prélevés sur le crédit-cadre. Cela s'explique de différentes manières:

- Dans son arrêté 1284 du 4 septembre 2006, le Grand Conseil a décidé, contrairement à ce que proposait le Conseil-exécutif, de n'octroyer aucune contribution à charge du crédit sur les parcs au site du patrimoine mondial de l'UNESCO de la Jungfrau – Aletsch – Bietschhorn (JAB) (aujourd'hui: site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO). Il a cependant renoncé à cette occasion à réduire le montant du crédit de manière proportionnelle<sup>2</sup>.
- La création des parcs a été retardée car la Confédération a fait entrer en vigueur ses bases légales un an plus tard que prévu.
- Pour différentes raisons, les subventions fédérales pour les années 2008 à 2011 ont été moins importantes que ce qui était initialement attendu. Cet aspect, associé à la réglementation de l'article 8 Oi Parcs, selon laquelle le canton octroie des subventions allant jusqu'à un tiers des coûts imputables, expliquent que les budgets des parcs aient été généralement plus faibles que ce qui avait été prévu en été 2006 sur la base d'expériences réalisées en Suisse et à l'étranger.

## 4. Arrêté du Grand Conseil

### 4.1 Montant du crédit-cadre

Le nouveau crédit-cadre permet au canton de Berne de soutenir ses parcs d'importance nationale pendant la période 2011 à 2015 à hauteur d'un total de 7,5 millions de francs ou de 1,5 million par an. Le niveau du crédit-cadre s'explique comme suit:

- Depuis 2009, les budgets des parcs dans leur globalité ont oscillé entre 5 et 6 millions de francs par an. Deux raisons en particulier permettent de prévoir qu'ils n'augmenteront pas de manière substantielle au cours des prochaines années. La première est que les subventions fédérales pour 2011 sont fixées et que pour la période du programme 2012 à 2015, il est prévu que la Confédération dispose de fonds d'un montant comparable. La deuxième est que les communes, de leur côté, ont établi leurs contributions minimales pour les dix prochaines années dans les contrats sur les parcs qu'elles ont récemment approuvés et qu'elles ne sont vraisemblablement pas disposées à accroître leurs contributions au cours des prochaines années.
- Si les parcs sont bien organisés et disposent de secrétariats travaillant de manière professionnelle, leurs chances d'obtenir d'autres sources de financement afin de réaliser leurs projets (sponsoring, autres sources cantonales) sont d'autant plus grandes.
- Il est possible de partir du principe que les parcs dont le périmètre s'étend sur plusieurs cantons seront soutenus à l'avenir également par les cantons voisins concernés.
- Selon le principe du «profiteur payeur», le retour de fonds dès la phase de gestion doit s'accroître ces prochaines années pour les projets des parcs à vocation économique,

---

<sup>2</sup> Il n'y a pas non plus de fonds prévus pour le site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO dans le nouveau crédit-cadre 2011 à 2015. Les contributions en question font l'objet d'un crédit distinct.

notamment dans les domaines de la promotion touristique, de la commercialisation de spécialités régionales et de l'éducation volontaire à l'environnement: cela signifie que les entreprises actives dans ces secteurs vont à l'avenir participer de manière accrue au financement des projets des parcs.

- Il serait toutefois dangereux de fixer le crédit-cadre à un niveau trop bas. Premièrement, cela remettrait en cause la mise en œuvre des plans de gestion pour la phase d'exploitation de 2012 à 2021 et, partant, la réussite à long terme des parcs. Deuxièmement, une réduction des subventions cantonales ne serait pas acceptée par les communes qui, de leur côté, se sont engagées à soutenir financièrement leur parc pour une durée de dix ans. Troisièmement, enfin, les parcs bernois se verraient distancés par les parcs naturels d'autres cantons.

Si la création de l'un des parcs naturels régionaux est interrompue ou si la Confédération refuse l'attribution du label nécessaire à la gestion à l'un d'entre eux, la part proportionnelle du crédit-cadre n'est pas utilisée.

## **4.2 Période 2011 à 2015**

Le crédit-cadre s'étend sur une période de cinq ans, ce qui doit permettre de garantir une synchronisation des futurs crédits-cadres cantonaux et des conventions-programmes conclues tous les quatre ans entre la Confédération et le canton à partir de 2016. Il s'agit parallèlement de garantir aux parcs une sécurité à moyen terme afin qu'ils puissent établir une planification sérieuse sur quatre ans pour la période de programme de 2012 à 2015. Enfin, la Confédération attend du canton qu'il montre, en soumettant ses demandes d'attribution des labels, dans quelle mesure et sur la base de quels principes il souhaite contribuer au financement des parcs d'ici la fin de 2015.

A l'heure actuelle, il est possible de partir du principe que les parcs naturels régionaux bernois continueront à dépendre de subventions cantonales après 2015 également. Le montant de celles-ci et les conditions de leur octroi devront être établis à un stade ultérieur, sur la base des expériences déjà réalisées et des conditions générales qui prévaudront alors.

## **4.3 Affectation**

Le nouveau crédit-cadre «Parcs d'importance nationale» permet, comme jusqu'à présent, d'octroyer des subventions cantonales pour la phase de projet, la création et la gestion d'un parc d'importance nationale. Les parcs naturels régionaux qui peuvent bénéficier d'un soutien sont en principe ceux dont la création et la gestion ont été approuvées par l'OFEV. Des contributions à la phase de projet d'autres parcs d'importance nationale sont envisageables pour autant que leur faisabilité ait été démontrée et que les fonds disponibles le permettent.

L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) est habilité à disposer du crédit-cadre.

#### **4.4 Compétence pour octroyer le crédit et type de crédit**

Il s'agit pour le présent crédit-cadre de dépenses nouvelles périodiques au sens des articles 47 et 48 LFP. Selon l'article 76, lettre e ConstC, c'est le Grand Conseil qui est compétent pour accorder un crédit-cadre d'un tel montant. Celui-ci est soumis au référendum financier, comme le prévoit l'article 62, alinéa 1, lettre c ConstC.

Le crédit figure dans le projet de budget 2011 ainsi que dans le plan intégré «mission-financement» 2012 à 2014. Il sera versé par le biais d'arrêtés d'exécution annuels portant chaque fois sur un montant de 1,5 million de francs (nature comptable 362000 Subventions à l'exploitation accordées à des communes; groupe de produits 05.06.9102 Organisation du territoire).

### **5. Répercussions**

#### **5.1 Répercussions financières pour le canton**

Les répercussions financières directes sur le compte du canton pour la période 2011 à 2015 découlent du montant du crédit-cadre (7,5 mio CHF au maximum). Les incidences financières indirectes sous la forme des contributions que le canton octroie aux parcs, par exemple par l'intermédiaire de la promotion régionale ou touristique, ne peuvent pas être chiffrées mais, comme l'expérience l'a montré, sont nettement moins élevées.

Par ailleurs, les parcs ont permis au canton d'obtenir des fonds supplémentaires extérieurs. Parmi ceux-ci, mentionnons les subventions de l'OFEV aux parcs, d'un montant qui s'élève vraisemblablement entre 1 et 1,5 million de francs par an, d'autres subventions fédérales aux projets des parcs (financés p. ex. par le biais de la politique régionale ou agricole) ainsi que des subventions d'organisations nationales telles que le Fonds Suisse pour le Paysage ou l'Aide Suisse aux Montagnards.

#### **5.2 Répercussions sur le personnel du canton**

Le présent arrêté n'a aucune incidence directe sur le personnel du canton. Afin d'exécuter la stratégie cantonale relative aux parcs selon le point 3.2.3, un poste supplémentaire à 80 pour cent avait été créé à l'OACOT fin 2006. Etant donné que les tâches d'exécution ne sont pas encore terminées, ce poste de durée limitée doit être prolongé jusqu'à fin 2010. Son financement n'est cependant pas assuré par le biais du nouveau crédit-cadre sur les parcs.

#### **5.3 Répercussions sur l'économie**

La promotion de parcs naturels régionaux est un instrument important de la stratégie cantonale visant le développement durable des régions rurales. Les parcs naturels régionaux créés dans le canton de Berne sont tous situés dans des régions qui présentent des faiblesses structurelles économiques. Leur reconnaissance en tant que «parcs naturels d'importance nationale» et le soutien financier que la Confédération et le canton leur octroient représentent des chances importantes pour l'agriculture et la sylviculture, le tourisme et l'artisanat. La création régionale de plus-value dans un parc peut être accrue directement et indirectement par les mécanismes suivants:

- Réseaux intra-régionaux et interrégionaux (domaine préconcurrentiel)  
Le parc peut donner lieu à la création de réseaux d'entreprises et d'autres acteurs et leur donner des impulsions. De ces réseaux peuvent naître des innovations commercialisables de différents types (nouveaux produits et prestations, processus de production, canaux de distribution, stratégies de commercialisation, etc.).

- Nouveaux produits et prestations (domaine concurrentiel)  
La transition entre le domaine préconcurrentiel et le domaine concurrentiel se fait naturellement. Du fait des prescriptions de la Confédération également, les parcs sont tenus de développer eux-mêmes de nouveaux produits et des prestations et de les commercialiser (p. ex. offres dans le domaine du tourisme et de l'éducation à l'environnement). Les parcs, dans certaines circonstances, entrent certes ainsi en concurrence avec des entreprises privées, mais peuvent également compléter judicieusement la gamme de produits offerts par une région.
- Création de ressources supplémentaires  
Une autre fonction économique d'un parc naturel consiste à créer des ressources supplémentaires pour les entreprises situées dans sa région. Par exemple parce qu'il aide le secteur agricole à organiser davantage de paiements directs (écologiques) ou parce qu'il met des ressources à disposition en vue de renforcer le marketing touristique.
- Promotion / amélioration des facteurs d'implantation immatériels  
Enfin, la distinction qu'apporte le label «Parc d'importance nationale» va se répercuter positivement sur l'image d'une région. Les prestations des parcs, telles que les offres en matière de loisirs et d'éducation et leurs projets visant à entretenir et à développer la vie culturelle améliorent l'attractivité de la région aussi bien pour la population (résidente) que pour les entreprises.

Pour l'heure, il n'est pas encore possible de quantifier ces effets, puisque les parcs bernois se trouvent encore dans une phase de création et que leurs retombées, dans le domaine touristique par exemple, sont faussées par la prédominance de tendances telle que la crise économique qui s'est développée à partir de fin 2008. Une étude commandée en 2006 par le beco fournit différentes précisions à cet égard<sup>3</sup>: la valeur ajoutée supplémentaire que l'on peut attendre des parcs à partir de 2015 environ a été estimée à un montant situé entre 10 et 38 millions de francs. Deux tiers de cette somme environ seront générés dans les parcs eux-mêmes et le tiers restant sera le fait de contributions préalables fournies par le reste du territoire cantonal.

Le fait que les parcs produisent aujourd'hui déjà des effets positifs se perçoit notamment dans les résultats des votations communales qui se sont déroulées ces deux dernières années: dans la plupart des communes, l'accord de la population aux parcs n'a donné lieu à aucune controverse, bien que les communes doivent s'engager financièrement pour une durée supérieure à dix ans.

#### **5.4 Répercussions pour les communes**

Selon l'article 2 OParcs et l'article 8 Oi Parcs, les communes du territoire du parc et des tiers doivent participer par des contributions financières et des prestations matérielles à hauteur de 20 pour cent au minimum aux coûts du parc. Jusqu'à maintenant, les communes ont assumé une part importante de ces prestations propres. Ce sont les contrats sur les parcs déjà mentionnés, dans lesquels les communes s'engagent à fournir une contribution minimale, qui constituent la base du versement des contributions des communes. Les sommes minimales fournies par les communes concernées par un parc sont par exemple de 3 francs par habitant pour le Parc naturel du Gantrisch et de 4 francs par habitant dans celui du Chasseral. La contribution annuelle de la commune de Diemtigen au Parc naturel du Diemtigtal s'élève à 60 000 francs (soit tout juste 30 francs par habitant).

Bien entendu, un parc naturel régional n'est pas seulement synonyme de coûts pour une commune et sa population mais aussi d'avantages. Ces effets positifs se traduisent avant tout sur la qualité du site, l'économie régionale et, indirectement, sur les recettes fiscales des

---

<sup>3</sup> HSR/ZHW 2006: Ökonomische Analyse von regionalen Naturpark-Projekten im Kanton Bern.

communes (cf. point 5.3). Le maintien et la valorisation de la nature et des beaux paysages constituent un autre point positif. Enfin, les parcs permettent également d'intensifier la coopération entre les communes et, plus généralement, la cohésion au sein du canton.

## **6. Proposition**

Au vu des motifs précités, la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques propose d'approuver l'arrêté ci-joint.

Berne, le 7 juin 2010

Le directeur de la justice, des  
affaires communales et  
des affaires ecclésiastiques

Christoph Neuhaus,  
conseiller d'Etat

**Annexe:**  
Projet d'arrêté

Pour tout renseignement, s'adresser à Peter Rytz, chef du service de l'aménagement cantonal JCE/OACOT (tél. 031 633 77 52)