

## Rapport

présenté par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques au Grand Conseil

concernant

le crédit-cadre 2012 à 2015 relatif à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire

---

### 1. Synthèse

Les subventions du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire sont une mesure à long terme ayant trait à la politique de l'aménagement, à la politique de l'environnement et à la politique régionale. Le crédit-cadre demandé doit permettre d'accorder aux bénéficiaires les subventions cantonales en faveur des mesures prises et des indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire pour la période allant de 2012 à 2015.

Un crédit d'un montant total de 7 millions de francs est prévu pour les quatre prochaines années.

Le Conseil-exécutif demande à nouveau un crédit-cadre – comme pour les périodes allant de 2000 à 2003, de 2004 à 2007 et de 2008 à 2011 – afin qu'il soit possible de donner aux régions d'aménagement ou aux conférences régionales, aux communes et aux autres bénéficiaires de subventions des indications claires et transparentes concernant le volume des subventions cantonales au cours des quatre prochaines années. Un crédit-cadre permet en outre au service cantonal compétent de régler les questions de subventions cantonales de manière plus rapide et plus avantageuse.

Le crédit-cadre doit permettre de mettre à disposition les ressources nécessaires pour un programme de quatre ans.

### 2. Bases légales

La base légale des **subventions du canton** aux communes en faveur des mesures prises et des indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire se trouve aux articles 139 s. de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC; RSB 721.0), qui prévoit que le canton peut soutenir par des subventions les bénéficiaires et les mesures ci-après:

- a) les régions d'aménagement ou les conférences régionales et leurs plans;
- b) les projets (études de bases, plans ou mesures) de l'aménagement du territoire de communes, de régions d'aménagement, de conférences régionales ou de particuliers qui revêtent de l'importance du point de vue de l'écologie ou de l'économie, dans la mesure où ils présentent pour lui un intérêt particulier;
- c) les organisations offrant des prestations de consultation, d'instruction et d'information en matière de droit régissant les constructions, l'aménagement et la protection de l'environnement, ainsi que des prestations en matière de chemins de randonnée et de pistes cyclables;
- d) les planifications communales élaborées de manière coordonnée par plusieurs communes et faisant concorder les objectifs et les besoins de celles-ci indépendamment des limites du territoire communal.

La base légale du **crédit-cadre** se trouve à l'article 53 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0). L'organe compétent en matière financière peut, par le biais d'un crédit-cadre limité dans le temps pour un programme, mettre des moyens à disposition pour l'accomplissement d'une tâche du canton. Conformément à l'article 53, alinéa 2 LFP, l'organe compétent pour décider de l'utilisation du crédit-cadre doit être expressément désigné dans l'arrêté. Pour le crédit-cadre précédent concernant les années 2008 à 2011 (AGC

0944 du 23 mai 2007), c'est l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire qui a été désigné comme étant compétent. Cette attribution de la compétence a fait ses preuves.

L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire examine dans chaque cas la demande de subvention, met au point la décision y relative (arrêté d'exécution concernant le crédit-cadre) et veille à ce que tout se déroule dans les règles, en effectuant les contrôles requis. Il est justifié de confier, à l'avenir également, les démarches nécessaires en matière d'octroi de subventions dans la limite du crédit-cadre mis à disposition par le Grand Conseil à un seul service, à savoir à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire. Les crédits-cadre précédents ont permis d'une part de décharger les autorités supérieures, et d'autre part de réduire notablement le travail administratif de traitement des demandes de subventions. Le calcul du montant des subventions à accorder dans chaque cas se fonde sur les dispositions de l'ordonnance du 10 juin 1998 sur l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire (ordonnance sur le financement de l'aménagement [OFA]; RSB 706.111).

Etant donné qu'il n'existe aucun droit aux subventions cantonales en faveur des mesures prises et des indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire au sens de l'article 139, alinéa 2 LC, ces subventions sont des dépenses nouvelles uniques (art. 46 et 48, al. 2, lit. a LFP). Le crédit-cadre demandé dépassant les 2 millions de francs, l'arrêté du Grand Conseil est soumis au vote populaire facultatif (art. 62, al. 1, lit. c de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993, ConstC; RSB 101.1).

### **3. Mesures cantonales en faveur de l'aménagement du territoire**

Les subventions du canton visent à encourager l'élaboration et la réalisation de plans et de projets communaux, supracommunaux ou régionaux qui revêtent pour lui un intérêt particulier. Certaines des exigences posées par les différents acteurs intervenant dans l'aménagement du territoire peuvent changer très rapidement, d'où l'impossibilité de définir les intérêts du canton pour une période relativement longue. Ce dernier doit en effet être en mesure de réagir à l'actualité ou de prendre des mesures d'anticipation adéquates.

Les intérêts du canton sont transcrits concrètement dans le plan directeur cantonal ainsi que dans les objectifs et le programme gouvernemental de législature, en adéquation avec la situation du moment. Ils sont ensuite précisés dans des arrêtés du Grand Conseil et du Conseil-exécutif relatifs aux infrastructures cantonales (routes, transports publics, etc.).

Dans ses plans, conceptions et arrêtés, le canton se borne à réglementer ce qui est indispensable à la garantie de ses intérêts. Il respecte ainsi le principe de la subsidiarité et laisse aux responsables de l'aménagement qui lui sont subordonnés la marge de décision qui leur revient.

Cependant, le canton peut accorder des subventions ciblées lorsqu'il a un intérêt particulier à ce que les régions d'aménagement, les conférences régionales ou les communes apportent certaines précisions à l'échelon inférieur et à ce qu'elles mettent en œuvre certains objectifs d'aménagement. Cette conception de l'encouragement et de l'incitation a été ancrée dans la loi sur les constructions avec les dispositions sur les subventions cantonales révisées en 1997 (cf. art. 139 s. LC) et dans l'ordonnance d'exécution (OFA) arrêtée en 1998 par le Conseil-exécutif.

Voici quelques exemples de la pratique du canton en matière de subventions pour préciser cette conception:

*Le canton a un intérêt particulier à encourager l'implantation d'emplois dans des endroits centrés et bien desservis par les transports publics. Les immeubles correspondant à cette définition dans **les pôles de développement (PDE)** sont pour la plupart la propriété d'entreprises, de communes, d'entreprises de transports et de particuliers. Des travaux d'aménagement permettant ultérieurement de décider à court terme d'une nouvelle affectation du terrain doivent être entrepris*

à temps par les communes et les propriétaires fonciers. L'aménagement des PDE étant d'un intérêt particulier pour le canton, il est soutenu par des subventions cantonales.

Le plan directeur cantonal indique quels sont les principaux objectifs du canton et les mesures qu'il entend prendre en matière d'aménagement du paysage. Au chapitre E des stratégies, le plan directeur se réfère au projet cantonal d'aménagement du paysage (PCAP) qui contient notamment des considérations concernant des «secteurs prioritaires du point de vue cantonal», définis concrètement, dans lesquels le canton entend s'engager tout particulièrement en faveur de l'aménagement du paysage. Les travaux nécessaires doivent être entrepris dans un esprit de partenariat avec les régions et les communes.

Dans la partie consacrée aux mesures, le plan directeur se concentre sur les mesures prioritaires et sur leur mise en œuvre. Citons à titre d'exemple de collaboration réussie entre le canton, les régions et les communes le processus d'écologisation de l'agriculture conformément à la fiche de mesure E\_01:

La mise en réseau des surfaces de compensation écologique doit permettre de favoriser la diversité de la nature ainsi que la survie d'espèces animales et végétales menacées d'extinction. Des subventions d'exploitation supplémentaires sont prévues à cette fin, et accordées sur la base d'un **projet de mise en réseau**. L'ordonnance sur la préservation des bases naturelles de la vie et des paysages (OPBNP) prévoit que c'est aux organismes responsables sur le plan local et régional qu'il appartient d'élaborer de tels projets de mise en réseau. Conformément à l'ordonnance fédérale sur la qualité écologique (OQE), la Confédération participe à l'indemnisation des exploitants et exploitantes à hauteur de 80 pour cent. Par son soutien financier aux travaux d'aménagement, le canton a permis la réalisation de projets de mise en réseau dans quelque 340 communes. Des projets similaires sont par ailleurs à l'étude dans quelque 25 autres communes. Fin 2009, le rapport entre les ressources cantonales engagées et les subventions fédérales de mise en réseau cumulées et versées était de 1 à 10.

Les questions d'**aménagement du paysage** vont gagner en importance à l'avenir. De nombreuses activités ont lieu en dehors du milieu bâti et il convient par conséquent de mieux coordonner les exigences qui en résultent en matière d'aménagement. Suite aux adaptations apportées au plan directeur cantonal en 2010, la fiche de mesure E\_08 règle la manière d'appréhender les paysages particulièrement beaux ou ayant une grande valeur historique et confie des mandats aux régions d'aménagement et aux conférences régionales. Les travaux de mise en œuvre sont menés à l'échelle régionale et présentent un intérêt particulier pour le canton, raison pour laquelle ils doivent bénéficier de subventions de sa part.

Les **projets d'agglomération «transports et urbanisation»** (PA T+U) de la première génération sont le fruit d'une étroite collaboration entre le canton, les régions et les communes concernées. Ils constituent la base d'une meilleure coordination des transports et de l'urbanisation et sont une condition au cofinancement du trafic d'agglomération par la Confédération. Le Conseil-exécutif a pris connaissance des PA T+U en exprimant son approbation et a regroupé les six projets d'agglomération du canton dans un rapport de synthèse qui a été transmis à la Confédération. Cette dernière a examiné les PA T+U; ensuite, le Conseil fédéral a soumis au parlement le message relatif à la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011. Celui-ci a donné son aval à la libération des crédits en automne 2010. Les projets d'agglomération de la deuxième génération sont développés en parallèle dans le cadre de l'élaboration des **conceptions régionales des transports et de l'urbanisation** (CRTU). Ils servent de base au cofinancement de mesures de transports dans les agglomérations par la Confédération pour les années 2015 à 2018.

Les projets d'agglomération T+U de la deuxième génération font partie intégrante des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) qu'il convient d'élaborer. Les CRTU entreprennent de coordonner le trafic et l'urbanisation dans le périmètre des conférences régionales, étendant ainsi l'harmonisation à tout le territoire cantonal, en intégrant également d'autres aspects, notamment en rapport avec le paysage, l'environnement et le tourisme. En l'absence de conférence régionale, c'est le canton qui prend la direction des opérations.

Les premiers projets de CRTU ont fait l'objet de procédures de participation publique jusqu'à fin 2010. Une fois retravaillés, à la fin du premier semestre 2011, ils seront adressés au canton. Celui-ci procédera à leur examen préalable d'ici fin 2011 et établira une synthèse de toutes les CRTU. A l'issue de leur mise au net (premier semestre 2012), elles seront approuvées en tant que plans directeurs partiels régionaux.

L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire a été fortement sollicité tant au plan du personnel que des finances pour la préparation et l'élaboration des CRTU. Il en sera de même ces prochaines années, pour les étapes décrites ci-dessus. Les CRTU ont un rythme quadriennal. Compte tenu de l'intérêt particulier qu'ils présentent pour le canton, les travaux relatifs aux CRTU sont subventionnés à hauteur de 75 pour cent (en application de l'art. 7 OFA).

La loi sur les constructions révisée en 2009 permet désormais au canton de subventionner les **planifications communales élaborées de manière coordonnée par plusieurs communes** et faisant concorder les objectifs et les besoins de celles-ci indépendamment des limites du territoire communal (art. 139, al. 1, lit. d LC). Cette mesure doit inciter les communes à mieux coordonner leurs planifications. Tout porte à croire qu'elles feront usage de cette possibilité et qu'elles déposeront des demandes de subventions à ce titre.

Le 15 mai 2011, le peuple bernois devra se prononcer sur la nouvelle loi cantonale sur l'énergie (LCEn) et sur un projet populaire. La nouvelle loi prévoit notamment qu'un nombre déterminé de communes bernoises d'une certaine grandeur, désignées dans le plan directeur cantonal, sont tenues d'édicter un **plan directeur communal de l'énergie** (art. 10 LCEn). Actuellement, ce sont 34 communes d'une certaine importance qui sont désignées (fiche de mesure C\_08) et qui y sont donc astreintes. Conformément à l'article 58, alinéa 1 LCEn, le canton fournit aux communes assujetties à cette obligation une indemnité de 50 pour cent des coûts imputables.

Les autres communes peuvent aussi édicter un plan directeur communal de l'énergie, mais ne sont pas tenues de le faire. Celles qui le font volontairement peuvent aussi solliciter une aide du canton (art. 58, al. 2 LCEn), mais il n'existe aucun droit à de telles subventions. Leur montant est limité à 50 pour cent des coûts imputables et les aides sont accordées en fonction du budget disponible.

Les régions d'aménagement ou les conférences régionales peuvent également procéder à l'harmonisation supracommunale en édictant un **plan directeur régional de l'énergie** (art. 11 LCEn). Elles peuvent aussi bénéficier d'une aide financière du canton en vertu de l'article 58, alinéa 2 LCEn, avec les mêmes modalités que celles appliquées aux autres communes.

Toutes les subventions accordées conformément à la nouvelle loi sur l'énergie sont versées par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire qui est également compétent pour l'examen préalable et l'approbation des plans directeurs de l'énergie (art.12, al. 2 LCEn).

L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire estime à quelque 500 000 francs le montant annuel des subventions cantonales qui seront octroyées aux plans directeurs de l'énergie des communes et régions. Comme la loi sur l'énergie entrera en vigueur au plus tôt en automne 2011, sous réserve de son acceptation par le peuple bernois, il convient d'englober ces ressources dans le nouveau crédit-cadre pour la période allant de 2012 à 2015.

## 4. Vue d'ensemble des ressources utilisées

### 4.1 Rétrospective

Le tableau suivant présente les ressources utilisées et les nouveaux engagements pris pour des subventions en faveur de mesures d'aménagement au sens des articles 139 s. LC au cours des années 2007 à 2010:

	Versements (en milliers de francs)				Nouveaux engagements			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
<b>Communes</b>	295	196	266	322	319	104	215	195
<b>Régions</b>	1057	918	1808	1254	955	1513	1646	1479
<b>Total</b>	1352	1114	2074	1576	1274	1617	1861	1674

Source: données de l'OACOT – instrument «Kredit» du système d'informations financières (FIS)

Les engagements pris mais n'ayant pas encore fait l'objet d'un versement représentaient un montant d'environ 1,8 million de francs à fin 2010.

### 4.2 Perspectives

On ne saurait prévoir aujourd'hui de manière fiable comment les versements effectifs et les nouveaux engagements vont évoluer à partir de 2011. Il n'est pas possible de s'appuyer sur l'expérience pour donner des chiffres exacts, car les montants dépendent de divers facteurs qui ne peuvent être influencés, comme le déroulement des procédures dans les régions et dans les communes, le nombre de nouveaux projets, les éventuels retards pris par des projets en cours ou leur redimensionnement, la renonciation à une réalisation ou encore la possibilité ou non d'accorder une subvention sur la base d'une demande concrète.

## 5. Répercussions du crédit-cadre

### 5.1 Répercussions sur le canton

Un crédit total de 7 millions de francs est demandé pour les années 2012 à 2015.

Il est inférieur de 3 millions de francs à l'actuel crédit-cadre pour les années 2008 à 2011. Le budget mis chaque année à disposition pour des subventions cantonales en faveur de l'aménagement du territoire est en effet réduit de 600 000 francs (ramené à 1,9 million de francs) dans le cadre du train de mesures prises pour éviter un nouvel endettement structurel à partir de 2012.

Le montant est encore diminué de 300 000 francs, et donc ramené à 1,6 million de francs, pour les années 2012 et 2013 afin que la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques puisse satisfaire globalement aux exigences en matière d'économies qui lui sont posées.

Les crédits-cadre pour les années 2000 à 2003 (AGC 3146 du 24 novembre 1999), 2004 à 2007 (AGC 1710 du 11 juin 2003) et 2008 à 2011 (AGC 0944 du 23 mai 2007) ont permis de décharger le Conseil-exécutif, qui n'a plus dû prendre position sur les subventions cantonales au cas par cas. En outre, les charges administratives liées au traitement des affaires ont nettement diminué, tout comme les délais d'attente pour les bénéficiaires de subventions.

## **5.2 Répercussions sur les communes**

Le montant mis à disposition par le crédit-cadre permet aux communes et à leurs organisations régionales (régions d'aménagement ou conférences régionales) de réaliser d'importantes mesures d'aménagement du territoire qui présentent un intérêt pour le canton.

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

Le crédit-cadre permet aux bénéficiaires (communes, régions d'aménagement ou conférences régionales) d'octroyer des mandats à des aménagistes privés. Le volume des mandats à des tiers est stable vu la durée sur laquelle porte le crédit-cadre.

Les plans des régions et des communes concernant les pôles de développement (PDE), qui revêtent une importance stratégique pour le canton et dont la réalisation est soutenue par l'octroi de subventions cantonales, ont également des répercussions positives sur l'économie.

Les projets d'infrastructure découlant des projets d'agglomération T+U génèrent eux aussi des effets positifs sur l'économie.

## **5.4 Répercussions d'un éventuel rejet du crédit-cadre**

Un rejet du crédit-cadre ou une nouvelle réduction des subventions cantonales aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire seraient lourds de conséquences.

D'importantes mesures d'aménagement ne seraient plus prises par les régions d'aménagement, les conférences régionales et les communes, ou ne le seraient que de manière limitée, ce qui pourrait retarder leur développement économique, avec à la clé des répercussions négatives sur le secteur de la construction.

En outre, le canton se verrait privé d'un instrument d'incitation et de pilotage important dans le domaine de l'aménagement aux échelons communal et régional. Le partenariat qui a fait ses preuves entre les différents responsables de l'aménagement que sont le canton, les régions et les communes serait remis en question.

## **6. Prise en compte dans le plan intégré «mission-financement»**

Les ressources destinées au crédit-cadre sont inscrites dans le plan intégré «mission-financement» 2013 à 2015 et dans le budget 2012.

## **7. Proposition**

Vu les commentaires qui précèdent, la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques propose au Conseil-exécutif d'approuver le présent projet d'arrêté.

Berne, le 26 janvier 2011

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 Christoph Miesch, chef de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, OACOT/JCE, téléphone 031 633 77 32