

Rapport

Date de la séance du CE : 14 mars 2018
Direction : Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
N° d'affaire : 201-2017-5
Classification : Non classifié

Crédit-cadre 2016 à 2019 relatif à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire Crédit complémentaire

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales.....	2
3	Contexte	2
3.1	Crédit-cadre 2016 à 2019	2
3.2	Programme d'allégement 2018 (PA 2018)	3
3.3	Aide financière du canton aux mesures prises dans le cadre de l'aménagement du territoire	3
4	Evolution des subventions cantonales dans le domaine de l'aménagement du territoire.....	3
4.1	Rétrospective.....	3
4.2	Vue d'ensemble des ressources utilisées en 2016 et 2017	4
4.3	Commentaires	4
5	Besoin financier supplémentaire.....	5
5.1	Introduction du cadastre RDPPF	5
5.2	Autres mesures d'intérêt cantonal.....	6
5.3	Ordre de grandeur du besoin supplémentaire	6
5.4	Prévision des besoins pour 2018 et 2019	6
6	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux.....	7
7	Répercussions sur les communes	7



8	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société.....	7
9	Proposition.....	8

1 Synthèse

Le crédit complémentaire demandé doit venir ajouter au montant du crédit-cadre 2016 à 2019 relatif à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire, octroyé par le Grand Conseil le 16 septembre 2015 (2015.RRGR.614), une somme de l'ordre de 2 millions de francs pour que soient mis à disposition les moyens nécessaires au versement des subventions cantonales pour les organisations, les planifications, les projets et études de base dans le cadre de l'aménagement du territoire, de l'encouragement des activités culturelles, des plans directeurs de l'énergie et de la politique régionale. Les ressources supplémentaires sont surtout indispensables pour permettre aux communes d'introduire d'ici à 2020 le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) en vertu du droit fédéral.

2 Bases légales

- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), article 33
- Loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo ; RSB 170.11), article 155
- Ordonnance du 13 novembre 2013 sur l'encouragement des activités culturelles (OEAC ; RSB 423.411.1), article 7, alinéa 2
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 49 et 54
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), article 150
- Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0), articles 139 et 140
- Loi cantonale du 15 mai 2011 sur l'énergie (LCEn ; RSB 741.1), articles 56 et 57
- 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)

3 Contexte

3.1 Crédit-cadre 2016 à 2019

Le 16 septembre 2015, le Grand conseil a approuvé à l'unanimité le crédit-cadre 2016 à 2019 relatif à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire (2015.RRGR.614), avec 128 oui et une abstention. Le montant ainsi octroyé était de 9 millions de francs au total, répartis sur la période allant de 2016 à 2019 en tranches annuelles de 2 250 000 francs. Ce montant sert notamment au versement de contributions cantonales prévues par le droit pour l'élaboration des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU), des plans directeurs communaux de l'énergie et des plans directeurs régionaux EDT prescrits par le plan sectoriel cantonal en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transports (EDT). A cela s'ajoutent les contributions aux frais d'administration des conférences régionales, les subventions versées aux secrétariats des régions d'aménagement ainsi que d'autres subsides. Une somme de 2 millions de francs, soit 0,5 million de francs par an, avait été demandée une première fois pour la durée du crédit-cadre en vue de l'introduction du cadastre RDPPF dans l'ensemble du

canton à la fin de 2019, conformément aux prescriptions fédérales. Un montant de 0,5 million de francs avait en outre été prévu pour permettre une augmentation mesurée des subventions versées aux conférences régionales et aux régions d'aménagement.

3.2 Programme d'allègement 2018 (PA 2018)

A l'occasion de la session de novembre 2017, le Grand Conseil a décidé, pour assainir les finances (PA 2018), d'une réduction de 700 000 francs par an des moyens alloués à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire. Cette décision a pris effet début 2018. Le montant maximal à disposition pour les contributions cantonales se rapportant à l'aménagement du territoire en 2018 et 2019 n'est donc plus que de 1 550 000 francs par an, au lieu des 2 250 000 francs prévus au départ par le crédit-cadre. Ce changement va à l'encontre de la tendance observée : au cours des deux dernières années, le nombre de demandes de subvention soumises par les communes, les conférences régionales et les régions d'aménagement a connu un essor soutenu.

3.3 Aide financière du canton aux mesures prises dans le cadre de l'aménagement du territoire

Les moyens alloués pour les mesures prises et les indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire servent à financer les différentes subventions cantonales versées pour les organisations, les planifications et les projets relevant de l'aménagement du territoire, de l'encouragement des activités culturelles, des plans directeurs de l'énergie et de la politique régionale. Au nombre de ces subventions, on compte les subventions annuelles versées aux secrétariats des régions d'aménagement pour leur travail d'information et de coordination ainsi que les contributions aux frais d'administration des conférences régionales destinées à compenser la charge administrative accrue qu'implique l'accomplissement de toutes les tâches obligatoires (aménagement du territoire, planification des transports, promotion de la culture et conseils énergétiques à l'échelle régionale et politique régionale). Les plans et projets des communes, des régions d'aménagement, des conférences régionales ou des particuliers qui revêtent une importance du point de vue de l'écologie ou de l'économie, dans la mesure où ils présentent pour le canton un intérêt particulier, peuvent aussi être subventionnés, tout comme les planifications communales qui sont élaborées de manière coordonnée. Enfin, le canton soutient aussi par ce biais l'élaboration des plans directeurs communaux de l'énergie et offre, depuis 2016, un financement initial pour la mise en place du cadastre RDPPF prévue par la législation fédérale.

4 Evolution des subventions cantonales dans le domaine de l'aménagement du territoire

4.1 Rétrospective

Entre 2011 et 2015, le montant du crédit-cadre de 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 ayant été utilisé ou garanti correspond à quelque 6 millions de francs.

En 2016 et 2017, non seulement le nombre de demandes de subvention envoyées par les communes, les conférences régionales ou les régions d'aménagement a nettement augmenté, mais en plus les montants sollicités sont supérieurs. Il va donc de soi que les subventions accordées et versées durant cette période sont plus élevées qu'auparavant, malgré un cri-

blage strict des demandes¹ réalisé en fonction des priorités et couplé à une politique de contribution restrictive. Rien que pour l'introduction cantonale du cadastre RDPPF, les subventions accordées à 200 communes au total (par arrêtés d'exécution concernant le crédit-cadre) s'élèvent à 1,8 million de francs environ.

4.2 Vue d'ensemble des ressources utilisées en 2016 et 2017

Objet / Mesure	2016	2017	Σ 2016/17	Ø/an
Contributions aux frais d'administration des conférences régionales et subventions versées aux secrétariats des régions d'aménagement	670 344	693 365	1 363 709	681 855
Introduction du cadastre RDPPF	820 895	1 014 877	1 835 772	917 886
Elaboration des CRTU	78 101	0	78 101	39 051
Plans directeurs communaux et régionaux de l'énergie	86 729	70 875	157 604	78 802
Plans directeurs régionaux EDT	26 250	179 403	205 653	102 827
Programme des PDE	246 023	180 781	426 804	213 402
Autres mesures dans le cadre de l'aménagement du territoire	260 949	506 799	767 748	383 874
Total	2 189 291	2 646 100	4 835 391	2 417 696

4.3 Commentaires

Le subventionnement cantonal a connu ces dernières années une évolution largement tributaire de l'importance croissante de l'aménagement du territoire résultant de divers facteurs : la révision, en 2013, de la législation fédérale en la matière (1^{re} étape de la révision de la LAT ; entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014), la révision du plan directeur cantonal (plan directeur 2030), les modifications de la loi sur les constructions (modifications des 16 mars 2016 et 9 juin 2016 ; entrées en vigueur le 1^{er} avril 2017) ainsi que la mise en œuvre du plan sectoriel EDT. L'ampleur et la complexité des tâches ont augmenté à tous les niveaux de l'aménagement du territoire. L'exemple le plus criant est celui des conférences régionales et des régions d'aménagement, qui sont tenues de mettre en œuvre des plans et mesures hautement complexes, ambitieux du point de vue technique et nécessitant une coordination toujours plus intense. La charge que ces entités supportent est aujourd'hui déjà très importante et promet de

¹ L'OACOT a établi un ordre des priorités pour le traitement des demandes d'octroi de subventions cantonales à charge du crédit-cadre relatif à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire. Partout où la législation laissait place à une marge d'appréciation, l'OACOT l'a utilisée pour définir, à la suite d'un examen minutieux, si et dans quelle mesure (taux de subventionnement) il devait garantir un subside.

s'accroître. Si le canton refuse à l'avenir de cofinancer ces tâches, soit les services en matière de planification et d'aménagement du territoire ne seront plus du tout fournis ou alors leur qualité en pâtira, soit les communes en tant qu'organismes responsables des conférences régionales et des régions d'aménagement subiront une pression financière encore plus forte. Ni l'aspect technique ni l'aspect politique de la chose ne rendent une telle décision opportune. Faute de bases nécessaires ou ne serait-ce que suffisantes, les infrastructures d'envergure, les sites d'extraction et de décharge dont on a urgemment besoin ou tout autre projet essentiel au développement territorial (et économique) sont susceptibles de ne pas être concrétisés, ce qui prêterait l'ensemble du canton.

5 Besoin financier supplémentaire

5.1 Introduction du cadastre RDPPF

Les législations fédérale et cantonale en matière de géoinformation réglementent le cadastre RDPPF. Ce dernier dresse l'inventaire global et contraignant des principales restrictions applicables aux immeubles conformément aux dispositions légales et aux actes édictés par les autorités (p. ex. zones à protéger, plans d'alignement, mises sous protection, degrés de sensibilité au bruit, etc.). Le cadastre RDPPF complète le registre foncier, qui pour sa part fait état des restrictions de droit privé (p. ex. servitudes). L'objectif est l'introduction fin 2019 d'un système d'information officiel à l'échelle nationale. L'introduction du cadastre RDPPF dans tout le canton est un investissement. La numérisation des plans (d'affectation) communaux qui en découle ouvre de très nombreuses possibilités d'utilisation des données et crée la base essentielle au déroulement efficace des procédures dans le domaine de l'aménagement du territoire. L'engagement pour la collecte des données, opérée pour la première fois dans tout le canton, est plus que justifié par rapport aux avantages – d'ordre économique également – de la numérisation des données de planification. Les données une fois saisies pour l'ensemble des communes dans le cadastre RDPPF serviront de référence aux communes comme au canton dans l'accomplissement des tâches qui leur incombent en matière d'aménagement (observation du territoire, dimensionnement des zones à bâtir, etc.) et permettront de garantir une meilleure sécurité du droit.

Avec le crédit-cadre 2016 à 2019 a été approuvée pour la première fois comme financement initial durant la période concernée l'allocation de 2 millions de francs pour les subventions en vue de l'introduction consécutive aux prescriptions fédérales du cadastre RDPPF dans toutes les communes à fin 2019. A défaut de données empiriques de référence, les ressources nécessaires ont été calculées sur la base d'une estimation des coûts prévoyant une introduction du cadastre coordonnée entre les communes. L'introduction intervient de manière échelonnée dans le temps en application des conventions passées entre l'Office de l'information géographique (OIG) de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) et les communes.

Pour respecter le délai d'introduction du cadastre RDPPF dans toutes les communes – courant jusqu'à 2019 – le canton de Berne a donné une nouvelle fois assurance aux communes qu'il les soutiendrait moyennant l'octroi de subventions. Le canton a notamment fait connaître ses intentions dans le crédit-cadre 2016 à 2019 avant de les confirmer à plus d'une reprise.

5.2 Autres mesures d'intérêt cantonal

La tendance qui se dégage actuellement dans le domaine de l'aménagement du territoire va se poursuivre au cours des deux prochaines années. Il convient en particulier de relever que l'élaboration pour 2020 de la nouvelle génération des CRTU et les différents éléments qui les composent, à savoir les projets d'agglomération « transports et urbanisation » (PA T+U), les plans directeurs communaux de l'énergie, les plans directeurs régionaux EDT, les planifications concernant les pôles de développement cantonaux (PDE) de même que d'autres mesures relevant de l'aménagement du territoire (p. ex. les plans directeurs éoliens) sont des projets revêtant un intérêt particulier pour le canton et dont le subventionnement doit être maintenu.

5.3 Ordre de grandeur du besoin supplémentaire

Fin 2017, le solde du crédit-cadre 2016 à 2019 était de 2,7 millions de francs. Or ce montant est loin d'être suffisant pour couvrir l'aide financière qui, en vertu de la loi, doit être accordée pour les frais administratifs des conférences régionales ou des secrétariats des régions d'aménagement, pour l'élaboration des CRTU ou des plans directeurs de l'énergie prévus par la législation ainsi que pour tous les autres mesures et projets relevant du domaine, y compris l'introduction généralisée du cadastre RDPPF.

Des ressources supplémentaires sont donc requises pour le subventionnement des tâches précitées. Les fonds nécessaires pour 2018 et 2019 sont de l'ordre de 2 millions de francs (soit un million de francs par année). Cette somme doit être répartie entre le projet d'introduction du cadastre RDPPF et les autres mesures relatives à l'aménagement du territoire, à hauteur respective de 1,2 et 0,8 million de francs. Lorsque le crédit-cadre 2016 à 2019 a été arrêté, il était impossible de prévoir le tournant que prendrait la situation eu égard au nombre de demandes de subvention cantonale déposées ; cela vaut en particulier pour les subventions octroyées en vue de l'introduction du cadastre RDPPF. Il n'en reste pas moins que les subventions forment la condition *sine qua non* permettant aux responsables de l'aménagement des régions et des communes d'élaborer dans les délais et avec le degré de qualité indispensable les bases pour le développement territoriale et, partant, économique du canton.

5.4 Prévision des besoins pour 2018 et 2019

Objet / Mesure	2018	2019	Σ 2018/19	Ø/an
Contributions aux frais d'administration des conférences régionales et subventions versées aux secrétariats des régions d'aménagement	695 000	695 000	1 390 000	695 000
Introduction du cadastre RDPPF	1 000 000	200 000	1 200 000	600 000
Elaboration des CRTU 2020	160 000	380 000	540 000	270 000
Plans directeurs communaux et régionaux de l'énergie	80 000	80 000	160 000	80 000

Objet / Mesure	2018	2019	Σ 2018/19	Ø/an
Plans directeurs régionaux EDT	100 000	100 000	200 000	100 000
Programme des PDE	220 000	220 000	440 000	220 000
Autres mesures dans le cadre de l'aménagement du territoire	350 000	350 000	700 000	350 000
Total	2 605 000	2 025 000	4 630 000	2 315 000

6 Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

La somme demandée pour 2018 et 2019, de 2 millions de francs, constitue une charge financière supplémentaire pour le canton. Cette charge est toutefois modérée et limitée dans le temps. De plus, elle sera compensée par les bénéfices apportés au canton par les mesures relatives à l'aménagement du territoire qui sont subventionnées.

7 Répercussions sur les communes

Les montants mis à disposition par le crédit-cadre ou le présent crédit complémentaire pour l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire permettent aux communes et à leurs organisations régionales (régions d'aménagement ou conférences régionales) de réaliser d'importantes planifications et mesures d'aménagement du territoire qui présentent un intérêt pour le canton. Il s'agit notamment de l'introduction du cadastre RDPPF, mais aussi de l'élaboration des CRTU ou des plans directeurs de l'énergie. Les subventions cantonales prévues par la législation pour les frais administratifs des conférences régionales et les montants annuels accordés aux secrétariats des régions d'aménagement tiennent compte des exigences croissantes auxquelles ces organisations doivent répondre dans l'accomplissement des tâches régionales. Les conférences régionales gèrent notamment, en tant qu'organisme de droit public servant de plateforme multifonctionnelle de collaboration et de décision, les tâches qui ont trait à l'aménagement du territoire, la planification énergétique, l'encouragement des activités culturelles et la politique régionale, ce qui implique un travail administratif et de coordination d'autant plus important. Des subventions cantonales appropriées assurent une coordination supracommunale des mesures prises dans le cadre de l'aménagement du territoire, ce qui est dans l'intérêt du canton.

8 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

En soutenant financièrement les mesures et les projets cruciaux du domaine de l'aménagement du territoire, tels que l'introduction du cadastre RDPPF et la numérisation des données de planification y relative, la mise en œuvre du programme cantonal des PDE ou encore l'élaboration de planifications stratégiques en matière de transport, d'extraction de matériaux et de décharges ou d'énergie, le canton contribue notablement à la création de conditions plus favorables à l'économie. Par ailleurs, les projets d'infrastructure liés aux CRTU ou aux PA T+U peuvent avoir des effets positifs sur l'économie dans la mesure où ils peuvent donner lieu à des subventions fédérales dans le cadre des projets d'agglomération.

9 Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le crédit complémentaire de 2 millions de francs demandés pour 2018 et 2019 pour l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire.