

## Rapport

Date de la séance du CE: 6 mars 2019  
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques  
N° d'affaire: 2018.JGK.2049  
Classification: Non classifié

### **Crédit-cadre 2020 à 2023 destiné à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire**

---

#### Table des matières

|           |                                                                                                                          |           |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b>  | <b>Synthèse .....</b>                                                                                                    | <b>2</b>  |
| <b>2</b>  | <b>Bases légales .....</b>                                                                                               | <b>3</b>  |
| <b>3</b>  | <b>Description de l'affaire .....</b>                                                                                    | <b>3</b>  |
| <b>4</b>  | <b>Rappel .....</b>                                                                                                      | <b>4</b>  |
| <b>5</b>  | <b>Mesures prises et indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire .....</b>                           | <b>5</b>  |
| <b>6</b>  | <b>Moyens engagés .....</b>                                                                                              | <b>11</b> |
| <b>7</b>  | <b>Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes .....</b> | <b>13</b> |
| <b>8</b>  | <b>Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux .....</b>     | <b>13</b> |
| <b>9</b>  | <b>Répercussions sur les communes .....</b>                                                                              | <b>13</b> |
| <b>10</b> | <b>Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société .....</b>                                                 | <b>13</b> |
| <b>11</b> | <b>Répercussions d'un éventuel rejet du crédit-cadre .....</b>                                                           | <b>14</b> |
| <b>12</b> | <b>Proposition .....</b>                                                                                                 | <b>14</b> |



## 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 mettre à disposition, entre 2020 et 2023, les moyens nécessaires à l'octroi de l'aide financière aux bénéficiaires, c'est-à-dire les communes ainsi que les régions d'aménagement et les conférences régionales.

Un crédit d'un montant de 7,6 millions de francs est demandé pour la période allant de 2020 à 2023. La hauteur du crédit correspond au montant accordé pour la période allant de 2016 à 2019 compte tenu des mesures d'économie votées par le Grand Conseil en novembre 2017 dans le cadre du programme d'allègement (PA) 2018 (mesure n° 45.14.1). Elle est par ailleurs nettement inférieure à celle des précédentes années:

| Période     | Crédit-cadre (en millions de francs) | Commentaire                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2004 à 2007 | 13,2                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 2008 à 2011 | 10,0                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 2012 à 2015 | 9,4                                  | Le crédit-cadre demandé a été réduit à 7 millions de francs dans le cadre du train de mesures visant à éviter un nouvel endettement structurel, ce qui correspond à une réduction du montant annuel disponible de 0,6 million de francs.                                                                                 |
| 2016 à 2019 | 9,0                                  | Dans le cadre du PA 2018, le montant initial du crédit a été réduit à 7,6 millions de francs, ce qui a pour effet de retrancher 0,7 million de francs aux ressources de 2018 et de 2019. Lors de la session de juin 2018, le Grand Conseil a accordé un crédit complémentaire de 2 millions de francs pour 2018 et 2019. |
| 2020 à 2023 | 7,6                                  | Le crédit-cadre demandé tient compte des mesures d'économie décidées dans le cadre du PA 2018. Le montant pour 2020 et 2021 a en effet été revu à la baisse (0,7 millions de fr. en moins par année)                                                                                                                     |

Le développement territorial du canton et ses nombreuses interactions avec d'autres domaines restent un défi de taille pour le canton et présente à l'occasion de nouvelles dimensions. Les récents changements législatifs (révision de la LAT, révision partielle de 2016 de la législation sur les constructions et mise en œuvre de l'initiative sur les terres cultivables, etc.), le développement du plan directeur cantonal (plan directeur 2030) et des plans sectoriels cantonaux ainsi que la mise en œuvre de divers mandats politiques (déclarations de planification et interventions parlementaires au Grand Conseil) ont modifié, complété et complexifié les

tâches relevant de l'aménagement du territoire. Le canton a tout intérêt à voir ces dernières accomplies. Or il est en son pouvoir de garantir non seulement qu'elles le soient, mais aussi qu'elles respectent les conditions de délai et de qualité en octroyant des subventions aux organismes communaux et régionaux responsables de l'aménagement. Le crédit-cadre pour la période allant de 2020 à 2023 doit mettre à disposition les ressources nécessaires pour un programme de quatre ans.

## **2 Bases légales**

- Article 33 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1)
- Article 155 de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo ; RSB 170.11)
- Articles 139 et 140 de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0)
- 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)
- Article 57 de la loi cantonale du 15 mai 2011 sur l'énergie (LCEn ; RSB 741.1)
- Article 43 de l'ordonnance cantonale du 26 octobre 2011 sur l'énergie (OCEn ; RSB 741.111)
- Article 46, article 48, alinéa 1 et article 53 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0)
- Article 149 et article 152, alinéa 4 de l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1)

## **3 Description de l'affaire**

### **3.1 Subventions versées dans le cadre de l'aménagement du territoire**

Le crédit-cadre doit mettre à disposition les moyens nécessaires pour le subventionnement des mesures prises et des indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire. Les sommes sont versées aux conférences régionales et aux secrétariats des régions d'aménagement ainsi que pour la réalisation de plans supracommunaux et régionaux et d'autres projets relevant de l'aménagement du territoire qui revêtent un intérêt cantonal. Par la réalisation de plans et d'autres projets, les organismes responsables de l'aménagement sur les plans communal et régional concrétisent des prescriptions légales et politiques essentielles, ce qui contribue indéniablement au développement du canton. Il va sans dire que le canton a un intérêt particulier à ce que l'aménagement du territoire évolue de manière qualitative et selon les exigences de notre époque. Un soutien financier adéquat est ainsi justifié.

Dans le programme gouvernemental de législature 2019 à 2022, le Conseil-exécutif a défini l'aménagement du territoire comme une priorité. Avec le premier objectif énoncé, il a encore prouvé sa volonté de promouvoir un aménagement durable du territoire.

Dans son plan directeur, ses plans sectoriels, ses conceptions et ses arrêtés, le canton se borne à réglementer ce qui est indispensable à la concrétisation 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. Dans un canton aussi étendu et hétérogène que celui de Berne, l'action régionale joue entre autres un rôle moteur. Le canton sou-

tient les actions nécessaires et pertinentes sur le plan supracommunal ou régional en allouant des subventions cantonales selon les dispositions spéciales existant en la matière (art. 139 s. LC, art. 57 LCEn, art. 1 ss OFA).

### **3.2 Crédit-cadre**

La base légale du crédit-cadre se trouve à l'article 53 LFP. Un crédit-cadre est un crédit d'engagement, limité dans le temps, pour l'accomplissement d'un programme. Ainsi les sommes mises à disposition permettent le financement pour une durée déterminée d'une tâche étatique qualifiée de programme. L'arrêté octroyant le crédit-cadre précise l'autorité ou le service compétent pour décider de son utilisation et pour en prolonger la durée. C'est ensuite par des arrêtés d'exécution que l'autorité ou le service libère le crédit-cadre.

Comme ces précédentes années, 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 désigné comme étant principalement compétent. Il examine les demandes de subvention, met au point les décisions y relatives (arrêtés d'exécution concernant le crédit-cadre), veille au versement des montants et effectue les contrôles requis. Etant donné que le crédit-cadre sert aussi aux subventions destinées à l'élaboration des différentes conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU), la compétence pour l'utilisation à cette fin des ressources a été étendue à l'Office des transports publics (OTP) et à l'Office des ponts et chaussées (OPC) de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE). Cette dernière participe selon l'usage en effet pour moitié à cette aide. Les deux offices sont aussi impliqués en perspective d'une éventuelle prolongation de la durée du crédit-cadre.

## **4 Rappel**

### **4.1 Mandats politiques**

Ces dernières années, le sujet de l'aménagement n'a pas manqué d'être traité par les responsables politiques qui ont formulé plusieurs demandes dans les interventions parlementaires et les déclarations de planification. On peut notamment mentionner la motion 103/2015 (organisation d'un concours sur le thème du logement et de l'urbanisation interne), adoptée sous forme de postulat en novembre 2015, la motion 166/2016 (PDE-Logement: garantir la qualité du développement de l'habitat), adoptée en mars 2017, ainsi que la déclaration de planification du Grand Conseil, publiée en novembre 2017 lors de l'adoption du rapport de controlling sur l'exécution du plan sectoriel cantonal en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transports (controlling EDT).

### **4.2 Nouvelles dispositions légales et plan directeur 2030**

La mise en œuvre de la teneur révisée de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 1<sup>er</sup> mai 2014 (1<sup>re</sup> étape de la révision de la LAT) est un vrai défi pour le canton, mais aussi pour les organismes régionaux et communaux responsables de l'aménagement.

Le plan directeur cantonal 2030, résultat d'un remaniement en profondeur adopté en 2015, et l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2017 de la législation cantonale révisée sur les constructions (modification de la LC, la DPC et l'OC) ont permis au canton de procéder aux adaptations nécessaires pour répondre aux exigences des prescriptions fédérales et prévoir par la même occasion de nouveaux mandats visant le développement des bases de planification du canton, des régions et des communes.

On ignore encore les effets qu'aura la seconde étape de la révision de la LAT tout comme ceux de la modification du plan sectoriel des surfaces d'assolement qui a aussi actuellement lieu. L'orientation que semblent prendre ces deux textes laisse toutefois entrevoir un nouveau lot de tâches à accomplir dans le domaine de l'aménagement du territoire.

## **5 Mesures prises et indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire**

### **5.1 Bases légales**

En application des articles 139 et 140 LC, les bénéficiaires et les mesures ci-après peuvent être soutenus à un taux de subvention qui se situe entre 30 et 100 pour cent des frais (sans qu'il n'existe de droit à une subvention):

- a) les régions d'aménagement ou les conférences régionales et leurs plans ;
- b) les projets (études de base, 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.

En application de l'article 140, alinéa 1 LC, le Conseil-exécutif a réglé dans l'ordonnance sur le financement de l'aménagement les taux de subvention applicables, la désignation des organisations ayant droit aux subventions, les critères déterminant les frais à prendre en compte, la procédure et la surveillance. Une subvention annuelle allant de 5000 à 20 000 francs peut être accordée aux secrétariats de régions d'aménagement pour leur travail d'information, de conseil, de coordination et de conciliation (art. 6 OFA). L'article 155, alinéa 3 LCo prévoit que le canton accorde des subventions appropriées sous forme de subventions de base complétées par des subventions par habitant aux conférences régionales pour leurs frais administratifs ; les détails relatifs au calcul de ces dernières sont réglés à l'article 6a OFA.

Les plans des régions peuvent bénéficier d'une subvention de 75 pour cent des frais au plus. Le montant de la subvention est déterminé en fonction de l'intérêt qu'ils présentent pour le canton. Les CRTU au sens de l'article 98a LC, particulièrement importantes pour le canton, bénéficient d'une subvention de 75 pour cent. Les planifications élaborées de manière coordonnée par plusieurs communes ainsi que d'autres projets revêtant un intérêt particulier en matière d'aménagement du territoire peuvent bénéficier d'une subvention de 50 pour cent des frais au plus.

En vertu de l'article 57 LCEn et de l'article 8a OFA, le canton fournit pour les plans directeurs communaux de l'énergie dont l'édiction est obligatoire une indemnité de 50 pour cent. Pour les travaux visant l'édiction des plans qui ne sont pas prescrits, une subvention jusqu'à concurrence de 50 pour cent des coûts occasionnés peut être versée.

## 5.2 Zones d'activités

La législation fédérale révisée sur l'aménagement du territoire a instauré de nouvelles prescriptions relatives à la délimitation des zones d'activités (art. 30a, al. 2 OAT<sup>1</sup> et directives techniques sur les zones à bâtir). Entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014, elles requièrent un système de gestion des zones d'activités (SGZA) sur la base duquel se justifie le classement en zone à bâtir nécessaire. Il s'agit ainsi de piloter et d'optimiser la délimitation et l'utilisation des zones d'activités à l'échelle régionale.

Dans le cadre de la déclaration de planification du Grand Conseil concernant le rapport sur l'aménagement du territoire de 2014<sup>2</sup>, le premier recensement a eu lieu en 2016 moyennant une collaboration étroite entre le canton et les conférences régionales ou les régions d'aménagement qui a permis l'introduction du SGZA.

Ce système est primordial pour la mise à disposition des surfaces nécessaires au développement économique du canton. Comme l'évaluation des besoins dépend des données recueillies, celles-ci doivent être mises à jour et, si nécessaire, complétées. La tâche est exigeante et les mandats qui en découlent doivent être confiés aux régions d'aménagement et aux conférences régionales.

## 5.3 Plans directeurs de l'énergie

Selon l'article 10 LCEn, le Conseil-exécutif désigne dans le plan directeur cantonal les communes (d'une certaine grandeur) tenues d'édicter un plan directeur communal de l'énergie. Les autres communes restent libres de le faire. Les communes voisines devant harmoniser leurs plans directeurs de l'énergie, l'article 11 LCEn prévoit dans ces cas la possibilité d'édicter un plan directeur régional de l'énergie. La planification énergétique des communes et des régions est toujours plus importante compte tenu des prescriptions politiques et de la nécessité d'encourager l'utilisation d'énergies renouvelables.

Les plans directeurs de l'énergie dont l'édiction est prescrite (art. 57, al. 1 LCEn) bénéficient d'une subvention cantonale de 50 pour cent des coûts imputables. Dans les autres cas, le canton dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour l'octroi de subventions ; il *peut* allouer des aides financières couvrant jusqu'à 50 pour cent des coûts imputables (art. 57, al. 2 LCEn). Lorsque l'harmonisation supracommunale, prévue par la législation, aboutit à l'édiction d'un plan directeur régional de l'énergie, le canton accorde une indemnisation financière en appliquant par analogie les prescriptions relatives aux communes. L'octroi des subventions cantonales pour les plans directeurs communaux et régionaux ressort de l'OACOT, à l'instar de la procédure d'examen préalable et d'approbation (art. 12, al. 2 LCEn).

Dans le plan directeur cantonal (fiche de mesures C\_08), le Conseil-exécutif a désigné au total 34 communes comme étant obligées d'édicter un plan directeur de l'énergie et pouvant par conséquent prétendre à un subventionnement de 50 pour cent des coûts déterminants. Fin 2017, 23 de ces communes disposaient d'un plan approuvé. Huit d'entre elles sont en train d'élaborer leur plan directeur de l'énergie, alors que trois communes n'ont encore à ce jour rien entrepris. La fiche de mesures C\_08 liste 26 autres communes pour lesquelles l'opportunité de prendre des mesures doit être examinée. A cela s'ajoutent encore les projets

<sup>1</sup> Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1)

<sup>2</sup> Déclaration de planification du Grand Conseil du 19 novembre 2014 concernant la question de principe 2 concernant le rapport sur l'aménagement du territoire de 2014, Journal du Grand Conseil, 2014, p. 987 ss.

qui ne sont pas requis par la loi et qui peuvent bénéficier d'une subvention allant jusqu'à 50 pour cent des coûts occasionnés (art. 57 LCEn).

#### **5.4 Plans directeurs éoliens régionaux**

Dans la fiche de mesure C\_21 du plan directeur cantonal, le Conseil-exécutif exige des régions d'aménagement et des conférences régionales concernées par des territoires potentiels pour l'implantation d'éoliennes qu'elles se dotent d'un plan directeur éolien. Pour l'heure, les régions d'aménagement du Jura bernois (Association Jura-Bienne et Association Centre-Jura), la région d'aménagement de la Haute-Argovie de même que la Conférence régionale de l'Emmental et celle de Berne – Mittelland disposent d'un plan entré en force. L'instrument d'aménagement en question fait encore défaut dans la région d'aménagement du Seeland et de Biel/Bienne, l'espace de développement de Thoune, la région d'aménagement du Haut-Simmental – Gessenay, la région d'aménagement du Kandertal et la Conférence régionale de l'Oberland oriental. Pour ces projets, le canton subventionne les coûts à hauteur maximale de 50 pour cent (art. 7, al. 1 OFA).

#### **5.5 Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU)**

Conformément à l'article 98a LC, la planification coordonnée des transports et l'urbanisation, ainsi que leur harmonisation mutuelle figurent dans une conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU). Les CRTU sont édictées par les conférences régionales ou les régions d'aménagement selon les prescriptions du Conseil-exécutif en tant que plan directeur régional (partiel) et sont actualisées tous les quatre ans. Leur rôle dans la coordination entre l'urbanisation et le développement des transports est essentiel, car elles contiennent le projet d'agglomération « transports et urbanisation » (PA T+U) de la Confédération. La planification cantonale de l'infrastructure et des transports ainsi que les décisions d'investissement y relatives se fondent sur la synthèse cantonale des CRTU.

Faisant suite à la première mouture des CRTU (1<sup>re</sup> génération) en 2012, les CRTU de la deuxième génération ont été approuvées en 2016 et les PA T+U de la troisième génération ont été présentés à la Confédération. A présent, de nombreux projets prévus par ces deux instruments doivent être mis en œuvre et développés. En outre, les CRTU font l'objet depuis 2018 d'un processus d'actualisation suivant les consignes du Conseil-exécutif et de la Confédération. Les CRTU 2021 tiendront plus particulièrement compte des prescriptions du plan directeur concernant le milieu bâti et de l'harmonisation demandée par la teneur révisée de la LAT en matière d'urbanisation supracommunale et régionale. Cet instrument gagnera donc encore en importance<sup>3</sup>.

Le processus d'actualisation ne s'arrête pas avec les mesures approuvées qui seront mises en œuvre dès 2021 dans le cadre des CRTU et des PA T+U : l'édiction des CRTU 2025 et des PA T+U de la cinquième génération figure au programme. Les régions d'aménagement ou les conférences régionales lanceront les préparatifs dès 2021.

---

<sup>3</sup> Parmi les tâches de coordination relevant de l'urbanisation que les CRTU de la deuxième génération ont accomplies, on peut citer :

- la détermination et le développement, du point de vue de l'aménagement, de pôles régionaux d'habitation et d'activités, de secteurs de restructuration et de densification,
- la coordination de projets générant une importante fréquentation compte tenu des pôles de développement cantonaux,
- la désignation et le développement, du point de vue de l'aménagement, de régions prioritaires régionales pour l'habitat et le travail.

La TTE participe au subventionnement de l'élaboration des CRTU ou des mesures destinées aux transports qu'elles contiennent à hauteur de la moitié des coûts occasionnés. Les moyens dont la Direction a besoin pour ce faire sont compris dans le montant du crédit-cadre demandé. Les montants ainsi mis à disposition sont directement versés par l'OTP et l'OPC. Pour cette raison, les deux offices sont habilités, en plus de l'OACOT, pour l'affectation des ressources.

Sans l'aide financière accordée à hauteur de 75 pour cent par le canton conformément à la loi, les travaux devant être entrepris ne pourraient pas l'être à temps et leur qualité pourrait en pâtir. Si les PA T+U venaient à ne pas être actualisés conformément aux attentes de la Confédération, les subventions fédérales pourraient ne plus être versées pour les projets d'infrastructure importants ou, dans le meilleur des cas, leur montant serait réduit.

## **5.6 Plan sectoriel en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transport (EDT)**

Conformément aux prescriptions fixées selon le principe de subsidiarité dans le plan sectoriel cantonal en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transports (EDT), les régions d'aménagement et les conférences régionales coordonnent, dans leurs plans directeurs régionaux EDT, l'extraction de gravier, de sable et de roches, la gestion des matériaux d'excavation, l'élimination des déchets de chantier minéraux et des matériaux inertes ainsi que le transport de matériaux lié à ces opérations. Ces organes supracommunaux jouent donc un rôle essentiel dans le domaine. Les plans directeurs régionaux tiennent compte des besoins détectés et des sites évalués. En tant que bases d'aménagement obligatoires pour les autorités, ils prévoient les modalités d'agrandissement ou de réalisation des projets d'extraction et de décharge qui ont valeur contraignante pour les propriétaires fonciers à l'échelon communal.

Comme indiqué, le canton et les régions édictent respectivement le plan sectoriel et les plans directeurs régionaux EDT. Cette répartition des tâches a fait ses preuves et n'a pas besoin d'être modifiée. Le canton doit cependant davantage intervenir dans les cas urgents – si possible avec l'accord de la commune concernée et de la région d'aménagement ou de la conférence régionale compétente – et devra édicter les instruments d'aménagement requis, comme le veut la déclaration de planification du Grand Conseil de 2014. Les plans directeurs régionaux EDT restent toutefois un élément central pour les plans d'affectation communaux ayant force obligatoire pour les propriétaires fonciers, ce qui justifie une aide financière cantonale couvrant jusqu'à 50 pour cent des coûts. Il convient ici de noter que les plans édictés avant 2012 doivent être actualisés pour correspondre aux prescriptions aujourd'hui en vigueur.

Les régions d'aménagement et les conférences régionales sont aussi d'une précieuse aide pour le canton dans l'élaboration des bases du domaine EDT ainsi que dans la collecte de données et leur interprétation. S'agissant notamment des décharges de matériaux d'excavation et de matériaux inertes, des données pertinentes sont particulièrement nécessaires pour les prévisions sur les volumes de comblement qui permettent d'éviter une pénurie de sites de décharge. Les organes supracommunaux susmentionnés élaborent les bases et les prévisions, formulent des recommandations en conséquence et procèdent périodiquement à l'actualisation de ces données. Le canton soutient ces démarches au moyen de subventions.

## **5.7 Projets dans le domaine du paysage selon la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)**

Il est prévu que la Confédération renforce sa politique agricole avec l'aide des cantons au cours de la prochaine période de programme (2020 à 2024) dans le cadre de la RPT. A cette fin, les domaines « Paysage », « Sites marécageux », « Parcs d'importance nationale et sites du patrimoine mondial naturel » sont dorénavant réunis en une seule convention-programme dans le domaine du paysage et complétés. Conformément au Manuel sur les conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement, la Confédération (plus précisément l'Office fédéral de l'environnement) soutient les mesures de mise en œuvre et de valorisation dans les paysages à valeur particulière et de mise sous protection formelle des sites marécageux (2<sup>e</sup> objectif du programme) ainsi que les mesures de valorisation de la biodiversité et de la qualité du paysage dans les agglomérations (3<sup>e</sup> objectif du programme). Etant donné qu'en application de la RPT, la participation de la Confédération au financement dépend de l'aide accordée par les cantons, il convient de rendre les ressources nécessaires disponibles au niveau cantonal (cela ne concerne pas les parcs d'importance nationale ni les sites du patrimoine mondial naturel<sup>4</sup>).

## **5.8 Mise en œuvre des pôles de développement cantonaux (PDE)**

En 1989, le canton de Berne a étoffé sa stratégie économique en créant le programme des PDE. Une pièce maîtresse dans le développement spatial et économique du canton a ainsi vu le jour. Le programme des PDE ne s'arrête pas aux pôles de développement cantonaux, il concerne aussi les zones stratégiques d'activités (ZSA). La fiche de mesure C\_04 du plan directeur cantonal désigne 38 sites, dont 21 font l'objet d'une exploitation active. Le controlling des PDE de 2012 à 2016 a montré que le programme cantonal avait fait ses preuves. Il a permis la création de conditions favorables au développement économique comme le confirme l'augmentation des emplois et de la valeur ajoutée proportionnellement plus importante sur les sites que dans le reste du canton. La disponibilité des sites des PDE ne va pas de soi ; elle résulte de la mise en œuvre de mesures d'aménagement. L'intérêt pour le canton est indéniable s'agissant des travaux d'aménagement menés par la commune du PDE ou de la ZSA pour son développement, raison pour laquelle des subventions cantonales sont octroyées.

## **5.9 PDE-Logement**

En adoptant la motion 166-2016, le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif de lancer un nouveau programme PDE-Logement pour assurer le développement du milieu bâti dans le domaine du logement et de soutenir les communes dans l'élaboration de bases et de plans pour la construction de logements présentant un intérêt pour le canton en leur accordant des subventions cantonales et en prenant des mesures de coordination. Il s'agissait également pour le Conseil-exécutif de demander au Grand Conseil les ressources nécessaires au versement des subventions cantonales dans le cadre du programme PDE-Logement avec le prochain crédit-cadre 2020 à 2023 relatif à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire.

---

<sup>4</sup> Les moyens nécessaires aux subventions accordées dans le domaine des parcs d'importance nationale et pour le site « Alpes suisses Jungfrau-Aletsch », inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, font l'objet d'un autre crédit-cadre (art. 20 de la loi sur les parcs d'importance nationale et sur les sites du patrimoine mondial naturel [LPaP ; RSB 426.51]).

Dans sa réponse, le Conseil-exécutif a estimé que la demande formulée sur le fond dans l'intervention méritait d'être soutenue du point de vue de l'aménagement du territoire. Le contenu de l'intervention recoupait en effet les objectifs de la politique cantonale en matière d'aménagement (mesures A\_07 et A\_08 du plan directeur cantonal). Le Conseil-exécutif a donc précisé que les moyens nécessaires seraient demandés dans le crédit-cadre pour la période 2020 à 2023 relatif à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Un programme en deux étapes assure la mise en œuvre de la motion. Dans un premier temps, le canton proposera les bases nécessaires ainsi qu'une assistance aux communes afin qu'elles puissent, en dépit de conditions parfois difficiles, développer et réaliser de façon ciblée et efficace les projets de construction relevant de l'urbanisation interne grâce à des informations utiles et pertinentes. Dans un second temps, il soutiendra les projets communaux de construction dont le lieu est particulièrement bien choisi et garantira leur qualité moyennant des prestations de conseil ou l'octroi de subventions. Ces dernières dépendent des montants alloués par le crédit-cadre 2020 à 2023. Le taux de subvention sera défini au cas par cas en fonction des critères et des conditions du programme PDE-Logement, fixés quant à eux par les bases élaborées lors de la première phase du programme.

Ce programme, d'une part, encouragera le développement des constructions dédiées au logement et les projets d'intérêt cantonal et régional (mesure A\_08<sup>5</sup>, CRTU) et, d'autre part, répondra à la demande du postulat 103-2015 (organisation d'un concours sur le thème du logement et de l'urbanisation interne).

#### **5.10 Bilan intermédiaire**

Les tâches liées à l'aménagement du territoire dont il faudra s'occuper ces prochaines années sont nombreuses, complexes et ardues. Le crédit-cadre, demandé pour la période allant de 2020 à 2023, doit servir à mettre à disposition les ressources nécessaires pour l'octroi de subventions appropriées afin que ces tâches puissent être accomplies en temps opportun et selon les standards de qualité attendus.

Les tâches sont certes toujours plus nombreuses et plus complexes, mais le crédit-cadre faisant l'objet du présent rapport ne demande pas plus de moyens que ceux prévus pour la période de 2016 à 2018 compte tenu des mesures d'assainissement des finances et des mesures d'économies décidées par le Grand Conseil dans le cadre du PA 2018 (mesure n° 45.14.1). L'OACOT s'efforce, lorsqu'il octroie des subventions cantonales relevant de l'aménagement du territoire, de faire preuve de retenue et de s'en tenir à un ordre des priorités afin que les besoins financiers restent au même niveau, ce que favorise par ailleurs la fin du cofinancement de l'introduction du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (dont le financement initial a mobilisé d'importantes ressources, une unique fois et de manière limitée dans le temps, à charge du crédit-cadre précédent et d'un crédit complémentaire).

Le montant du crédit-cadre demandé, de l'ordre de 7,6 millions de francs, respecte la demande d'économie annuelle de 700 000 francs entre 2018 et 2021 (décidée pour le groupe de produits « Organisation du territoire » dans le cadre du PA 18).

---

<sup>5</sup> Plan directeur, mesure A\_08 (Promouvoir les pôles d'urbanisation d'importance cantonale consacrés au logement).

## 6 Moyens engagés

### 6.1 Rétrospective

En septembre 2015, le Grand Conseil a autorisé un crédit-cadre de 9 millions de francs au total pour la période allant de 2016 à 2019 (soit 2,25 millions de fr. par an) destiné à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire.

En novembre 2017, le Grand Conseil a toutefois décidé des coupes budgétaires à hauteur de 0,7 million de francs par année entre 2018 et 2021 concernant le groupe de produits « Organisation du territoire ». Les moyens disponibles pour 2018 et 2019 n'ont donc plus été que de 1,55 million de francs par année. Toutefois, un événement imprévisible – une nette augmentation du nombre de demandes de subventionnement pour la mise en place du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière – est venu redistribuer les cartes. Fin 2017, il a en effet fallu constater que, malgré une politique d'octroi restrictive couplée à un criblage strict des demandes réalisé en fonction des priorités, les montants prévus pour les subventions cantonales dans le domaine de l'aménagement du territoire n'étaient pas suffisants pour 2018 et 2019. Etant donné que la situation portait préjudice à la mise en œuvre en bonne et due forme de plans et projets importants ou indispensables du point de vue cantonal, le Conseil-exécutif a soumis en juin 2018 au Grand Conseil une demande de crédit complémentaire devant notamment permettre l'introduction dans les délais du cadastre susmentionné, imposé par le droit fédéral. Le crédit complémentaire, de 2 millions de francs, a été approuvé par le Grand Conseil le 13 juin 2018 (2015.RRGR.614).

Le tableau suivant présente les ressources allouées pour des subventions en faveur de mesures d'aménagement au cours des quatre dernières années (2015 à 2018).

| Subventions allouées |                  |                  |                  |                  | $\Sigma$         |
|----------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
|                      | 2015             | 2016             | 2017             | 2018             | Somme            |
| <b>Communes</b>      | 129 485          | 1 140 992        | 1 424 688        | 618 660          | 3 270 318        |
| <b>Régions</b>       | 1 050 481        | 1 047 091        | 1 210 441        | 783 405          | 4 043 173        |
| <b>Total</b>         | <b>1 179 966</b> | <b>2 188 083</b> | <b>2 635 129</b> | <b>1 402 065</b> | <b>7 313 491</b> |

### 6.2 Priorités

Les moyens disponibles pour l'aide financière aux mesures relevant de l'aménagement du territoire sont limités alors que le nombre de demandes et le volume des montants vont croissant. Une pratique d'octroi restrictive a donc été mise en place. Elle repose sur un ordre des priorités qui garantit une répartition correcte du point de vue du droit et fondée sur des critères objectifs. Les projets peuvent être répartis entre trois catégories exposées ci-après.

#### *Première catégorie :*

Dans la mesure où les dispositions légales en la matière et les engagements fermes ne laissent aucune marge de manœuvre sur l'octroi de subventions ni sur leur montant (taux de sub-

vention), les demandes de subvention concernées doivent être traitées en priorité. Il s'agit de la subvention accordée annuellement aux secrétariats des régions d'aménagement (art. 6 OFA), de la subvention prévue pour les frais administratifs liés à la gestion d'une conférence régionale (art. 155, al. 3 LCo et art. 6a OFA), de la subvention pour les plans directeurs communaux de l'énergie obligatoires (art. 57, al. 1 LCEn et art. 8a OFA) ainsi que la subvention pour les CRTU (art. 7, al. 2 OFA).

#### *Deuxième catégorie :*

Les demandes pour les plans et projets de communes et des régions d'aménagement ou des conférences régionales revêtant pour le canton un intérêt particulier au sens des articles 139, alinéa 1, lettre *b* LC et 8 OFA sont traitées avant celles qui ne remplissent pas ce critère. Contrairement à la première catégorie, il existe une marge d'appréciation (définie toutefois par le cadre légal) qu'il convient d'exploiter. Le taux minimal est de 30 pour cent (art. 140, al. 1 LC). La hauteur du montant est décidée à l'aune de l'intérêt cantonal dont est porteur le projet. Le degré d'intérêt pour le canton est déterminé en particulier sur la base du plan directeur cantonal, des plans directeurs, des plans sectoriels et des concepts cantonaux, des arrêtés du Grand Conseil et du Conseil-exécutif et des objectifs du programme de législature (art. 8, al. 2 OFA). Sont en particulier qualifiés de projets revêtant un intérêt particulier pour le canton les plans directeurs régionaux EDT, les plans directeurs de l'énergie des communes non obligatoires (art. 57, al. 2 LCEn et art. 8a OFA) et certains plans régionaux, dont ceux qui concernent les PDE désignés par le plan directeur cantonal. Les plans dont l'objet ou la teneur vise une planification coordonnée entre plusieurs communes (art. 139, al. 1, lit. *d* LC et art. 7a OFA) font aussi partie de la deuxième catégorie.

#### *Troisième catégorie :*

Toutes les autres demandes – émanant des communes, des organisations régionales ou de privés – concernant d'autres mesures d'aménagement du territoire pour lesquelles il existe une marge de manœuvre légale et concrète dans la fixation du montant de la subvention et la décision de son octroi sont traitées après que l'on a tenu compte des autres catégories. Ces demandes sont réunies et examinées une seule fois l'an lors d'une évaluation globale (prise de connaissance de toutes les demandes et estimation des ressources à disposition). Si les montants nécessaires sont encore disponibles, ils sont octroyés au titre de subventions cantonales. Dans tous les cas, les demandes doivent porter sur un projet d'intérêt cantonal qu'il faut pouvoir prouver. Un intérêt communal ou régional ne suffit pas. Le cas échéant, le taux de subvention est fixé au minimum légal de 30 pour cent (art. 140, al. 1, lit. *a* LC).

### **6.3 Perspectives**

Vu la nature des dépenses, on ne peut prévoir aujourd'hui de manière fiable le volume des subventions accordées entre 2020 et 2023 ni le montant effectivement versé (en principe au terme des travaux) pas plus que le type, le nombre et l'ordre de grandeur des demandes de subvention. En effet, l'expérience montre qu'ils dépendent de divers facteurs qui ne peuvent être ni influencés ni anticipés. Les données empiriques permettent de prévoir que les demandes de subvention déposées pour la période allant de 2020 à 2023 (et une réserve pour les imprévus) devraient porter sur un montant équivalent à ce qui a été enregistré précédemment. Un crédit-cadre de l'ordre de 7,6 millions de francs est donc demandé.

## **7 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes**

Le programme gouvernemental de législature 2019 à 2022 désigne l'aménagement du territoire comme un but primordial. Le Conseil-exécutif fixe comme premier objectif un aménagement durable du territoire. Les dépenses relatives au crédit-cadre sont inscrites au budget 2020 et au plan intégré « mission-financement » pour la période 2021 à 2024.

## **8 Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux**

La proposition a des répercussions sur les finances cantonales dans la mesure où le crédit-cadre constitue de nouvelles dépenses uniques pour un montant de 7,6 millions de francs.

## **9 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 considérable pour le canton, comme l'élaboration des CRTU, le développement des sites d'importance stratégique (PDE et ZSA), l'harmonisation des plans directeurs de l'énergie communaux et supra-communaux ou l'édiction des plans directeurs EDT. Les subventions prévues pour les frais administratifs liés à la gestion d'une conférence régionale et les montants annuels accordés aux secrétariats des régions d'aménagement allègent la charge qui pèse sur les communes. Les régions d'aménagement et les conférences régionales gèrent des affaires toujours plus nombreuses et complexes dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la planification énergétique, de l'encouragement des activités culturelles et de la politique régionale, ce qui implique des gains de synergie, mais aussi un travail administratif et de coordination d'autant plus important. En leur octroyant annuellement des subventions, le canton de Berne s'assure de la continuité de la coordination régionale des planifications et des mesures relevant de l'aménagement du territoire.

## **10 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société**

Les plans et projets d'intérêt cantonal qui pourront être soutenus au moyen du crédit-cadre demandé auront des répercussions sur les trois dimensions du développement durable : les CRTU en tant qu'instruments importants d'aménagement pour les conférences régionales et les régions d'aménagement visent une harmonisation globale et durable des transports et de l'urbanisation. La coordination du développement à un échelon global doit permettre en particulier la gestion parcimonieuse du sol, ressource qui n'est pas illimitée, et une urbanisation répondant aux exigences de notre temps qui soit socialement responsable. La synthèse cantonale des CRTU forme une base solide sur laquelle reposent la planification cantonale de l'infrastructure et des transports ainsi que les décisions d'investissement y relatives. Il s'agit là de garantir que les investissements ne soient pas plus dispendieux que nécessaire et qu'ils soient effectués pour les bons projets. D'autres plans communaux et régionaux, notamment ceux qui résultent du mandat donné par la législation sur l'énergie ou dans le cadre de la RPT (plans directeurs communaux de l'énergie et projets dans le domaine du paysage), ont des effets sur l'environnement et la société dont il faut tenir compte. Par ailleurs, les pôles de développement et le lancement du programme PDE-Logement auront aussi des répercussions sur la société, tandis que les instruments de planification EDT ont une fonction essentielle dans l'économie. L'octroi de subventions cantonales est un excellent moyen pour créer des

conditions favorables à l'essor économique. Les projets d'infrastructure importants relevant des PA T+U, intégrés aux CRTU, bénéficient du versement de subventions considérables de la part de la Confédération, ce qui a un effet positif sur le développement des constructions et sur l'économie. Le SGZA revêt en outre une importance particulière pour l'économie, car il fournit des informations de la plus haute utilité au sujet des réserves de zones existantes et des potentiels de développement des entreprises en place et d'implantation de nouvelles sociétés.

Les subventions accordées par le canton contribuent ainsi indéniablement à la mise en œuvre, à la mise à jour ponctuelle et à la qualité des plans et projets des communes et régions en matière d'aménagement qui sont centraux pour l'économie, la société et l'environnement.

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

Le rejet du crédit-cadre ou la réduction des subventions cantonales aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire seraient lourds de conséquences pour le canton comme pour les organismes responsables de l'aménagement à un niveau inférieur. Si les projets ne sont plus subventionnés ou ne bénéficient plus que d'un montant fortement réduit, il n'existe que deux solutions : soit les communes assument le financement seules, soit les plans et projets ne sont plus réalisés, sont mal exécutés ou sont reportés. Une telle situation prêterait finalement le développement du canton et la qualité de l'aménagement du territoire dans son ensemble. La LAT révisée accroît les exigences posées aux plans d'aménagement cantonaux, régionaux et communaux. Si l'on veut éviter que le développement ne s'en trouve freiné, il s'agit d'améliorer encore ces plans, le cas échéant, pour qu'ils soient en mesure d'y répondre. Si les projets et plans importants pour le canton ne pouvaient plus être soutenus au moyen des subventions appropriées de manière ciblée, cela pourrait retarder ou entraver leur développement économique, avec à la clef des répercussions négatives sur le secteur de la construction.

## **12 Proposition**

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le crédit-cadre pour la période allant de 2020 à 2023, de 7 600 000 francs, destiné à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Le crédit-cadre est soumis au référendum financier facultatif et doit faire l'objet d'une publication dans les feuilles officielles cantonales.