

Rapport

Date de la séance du CE: 21 août 2019
Direction: Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
N° d'affaire: 2019.BVE.10225
Classification: Non classifié

Subventions cantonales aux mesures communales de priorité A selon les projets d'agglomération de troisième génération; crédit-cadre 2020 à 2026

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales	Error! Bookmark not defined.
3	Description de l'affaire	Error! Bookmark not defined.
3.1	Rappel	Error! Bookmark not defined.
3.2	Caractéristiques du projet	Error! Bookmark not defined.
3.3	Calendrier, modalités, organisation, compétences	Error! Bookmark not defined.
4	Place du projet dans le programme gouvernemental de législation et dans d'autres planifications importantes	Error! Bookmark not defined.
5	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	Error! Bookmark not defined.
6	Répercussions sur les communes	Error! Bookmark not defined.
7	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	Error! Bookmark not defined.
8	Résultat de la procédure de consultation / de la consultation	Error! Bookmark not defined.
9	Proposition	Error! Bookmark not defined.



1 Synthèse

Comme annoncé en 2016 dans le rapport sur le crédit-cadre pour les projets d'agglomération (PA) « transports et urbanisation » de deuxième génération, un autre crédit-cadre, à hauteur de **47,952 millions** de francs, doit à présent être approuvé. Il correspond au montant total des subventions cantonales aux communes prévues pour la mise en œuvre des mesures de troisième génération à partir de 2019. Il s'agit exclusivement de projets d'infrastructures de transport, qui ayant fait l'objet d'un examen préalable par la Confédération et le canton, ont été expressément qualifiés de prioritaires. La compétence pour édicter les arrêtés d'exécution concrets (crédits d'objet pour les subventions cantonales par mesure) sera déléguée - comme pour les deux crédits-cadre précédents - à la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE).

La présente affaire est soumise au **référendum facultatif** et doit faire l'objet d'une publication dans la Feuille officielle du Jura bernois.

2 Bases légales

- Loi fédérale du 30 septembre 2016 sur le fonds pour les routes nationales et pour le trafic d'agglomération (LFORTA ; RS 725.13)
- Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin ; RS 725.116.2)
- Ordonnance du 7 novembre 2007 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier (OUMin ; RS 725.116.21), article 24
- Ordonnance du DETEC du 20 décembre 2017 concernant les délais et le calcul des contributions à des mesures dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA ; RS 725.116.214)
- Message du 14 septembre 2018 relatif à l'arrêté fédéral sur les crédits d'engagement alloués à partir de 2019 pour les contributions aux mesures prises dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération (FF 2018/6809)
- Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0), article 101
- Loi du 4 juin 2008 sur les routes (LR ; RSB 732.11), articles 59, 60 et 62
- Loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1), article 11
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss

3 Description de l'affaire

3.1 Rappel

3.1.1 Projets d'agglomération de première génération

Le 25 janvier 2012, le Grand Conseil a approuvé le premier crédit-cadre 2012-2020 portant sur les subventions cantonales aux mesures communales pour les projets d'agglomération. La Confédération a prolongé le délai de mise en œuvre à fin 2027. La TTE va prolonger en conséquence la durée de validité du crédit.

Sur les fonds autorisés en 2012 de 41,1 millions de francs (niveau des prix d'avril 2010, TVA incluse), 6,6 millions (16,1 %) étaient décomptés au moment du dernier controlling le 1^{er} février 2019 et 7,1 millions de francs (17,3 %) étaient engagés. Un autre montant de 12,1 millions de francs (29,5 %) est annoncé pour le plan financier d'ici à 2023. Pour la réalisation des

mesures restantes à partir de 2024, 14,9 millions de francs (36,2 %) sont encore à disposition. En 2014, la subvention cantonale a été réduite à 35 pour cent des coûts imputables non couverts par la Confédération et doit être maintenue à ce niveau. Ainsi le premier crédit-cadre ne sera probablement pas entièrement utilisé, même si toutes les mesures communales annoncées d'ici à 2027 sont effectivement mises en œuvre.

L'état d'avancement de la réalisation des projets d'agglomération de première génération varie considérablement. Concernant Interlaken, toutes les mesures communales sont mises en œuvre et décomptées. Pour Bienne, Berthoud, Thoun et Berne, respectivement 44 pour cent, 33 pour cent, 30 pour cent et 20 pour cent des subventions cantonales sont décomptées ou engagées. Langenthal n'avait pas déposé de projet d'agglomération de première génération. Si l'on tient compte des deux millions de francs cédés en mars 2019 par la Ville de Berne à la commune d'Ittigen pour le réaménagement du giratoire, un tiers du projet d'agglomération de Berne est aussi réalisé. Des retards sont à rattraper au niveau de mesures pour la mobilité douce, en particulier des installations bike-and-ride.

3.1.2 Projets d'agglomération de deuxième génération

Le 15 mars 2016, le Grand Conseil a approuvé le deuxième crédit-cadre 2016-2027 à hauteur de 36 millions de francs (niveau des prix d'avril 2015, TVA incluse) pour les projets d'agglomération de deuxième génération. Sur les fonds autorisés, 9,6 millions de francs (26,7 %) sont engagés et un montant de 16,7 millions de francs (46,4 %) est annoncé pour le plan financier d'ici à 2023. Pour la réalisation des mesures restantes à partir de 2024, 9,7 millions (26,9 %) sont encore à disposition. Jusqu'à présent, aucune mesure communale n'a été retirée, de sorte que le crédit-cadre devrait être entièrement utilisé.

L'état d'avancement de la réalisation des projets d'agglomération de deuxième génération varie lui aussi considérablement. Concernant Interlaken, 74 pour cent des subventions cantonales sont déjà engagées et pour Berne, Bienne-Lyss et Thoun, respectivement 45 pour cent, 17 pour cent et 1 pour cent. Quant aux deux projets de Berthoud (opposition pendant contre la nouvelle gare routière et le réaménagement de la place de la gare) et de Langenthal, aucune subvention cantonale n'avait pu faire l'objet d'une décision (état au 1^{er} février 2019). Néanmoins, les électeurs et électrices ayant approuvé l'avant-projet du PDE de la gare de Langenthal le 19 mai 2019, les mesures communales pourront être entreprises dans un avenir proche.

L'état de mise en œuvre moins avancé des projets d'agglomération de deuxième génération s'explique par le fait qu'ils ont commencé plus tard et que les communes avaient connaissance dès le départ de la prolongation du délai de réalisation par la Confédération. En ce qui concerne le projet d'agglomération de Berne, l'Eigerplatz est réalisé et le réaménagement des Breitenrainplatz et Viktoriaplatz reste à effectuer ; pour celui de Bienne, seules ont été entreprises deux des six mesures communales et, pour celui de Thoun, une seule installation bike-and-ride a été mise en place. Il reste donc beaucoup à faire.

Les projets d'agglomération sont un outil très important pour coordonner l'urbanisation et le développement des transports. Sans les aides financières de la Confédération et du canton, de nombreuses communes urbaines ne pourraient mettre en œuvre leurs mesures que longtemps après le délai ou de manière insuffisante, voire pas du tout. Les communes devront donc à l'avenir coordonner plus étroitement encore leur planification avec les projets d'agglomération, car la Confédération veut réduire les délais de dépôt des demandes de cofi-

nancement. Si les communes ne parviennent pas à une coordination suffisante, elles courent le risque de perdre les aides financières fédérales et cantonales.

3.2 Projets d'agglomération de troisième génération

Les projets d'agglomération de troisième génération ont été transmis le 31 décembre 2016 à la Confédération pour examen et ont fait l'objet de débats à la session d'été 2019 du Conseil national et du Conseil des Etats. La seule divergence entre les deux Chambres concernait l'inscription du contournement d'Oberburg dans le projet d'agglomération de Berthoud. Etant donné qu'il s'agit d'une mesure cantonale, cela n'a aucune répercussion sur le présent crédit-cadre portant sur des subventions cantonales aux mesures communales.

Dans l'agglomération de Berne, les mesures communales comprennent entre autres les mesures municipales destinées au projet « Avenir de la gare de Berne ». Celles-ci s'élèvent à elles seules à environ 90 millions de francs, soit près de la moitié des frais d'investissement de toutes les mesures communales prioritaires dans le canton de Berne.

Après la libération des fonds fédéraux à la session d'automne, la Confédération et le canton concluront une convention de prestations par agglomération. Le canton assure vis-à-vis de la Confédération la mise en œuvre des mesures, et conclut des conventions de prestations au sens de l'article 101, alinéa 2 LC, en sa qualité d'organisme responsable ayant droit à des contributions pour les projets d'agglomération. Le Conseil-exécutif a habilité la TTE et la JCE par ACE 745/2019 (GEVER 2019.BVE.7078) à signer les conventions de prestations.

3.2.1 Contribution fédérale

Selon l'article 62 LR, le canton subventionne dans les villes et agglomérations des infrastructures de transport auxquelles la Confédération alloue des contributions. Les subventions cantonales s'élèvent au maximum à 50 pour cent des coûts imputables non couverts par la Confédération. Les mesures prioritaires à cofinancer sont inscrites dans les conventions de prestations conclues entre la Confédération et le canton pour les projets d'agglomération de troisième génération (liste A). La Confédération soutient les mesures de troisième génération par des aides financières allant de 35 à 40 pour cent des coûts d'investissement imputables, mais procède aussi à des coupes pour les trains de mesures financés sous forme de forfait lorsque les conceptions sont insuffisantes. C'est notamment le cas lorsque les mesures pour la mobilité douce ne s'appuient sur aucune planification cohérente du réseau ou que les mesures pour améliorer la sécurité routière ne reposent sur aucune analyse complète de la nécessité d'intervenir. C'est la raison pour laquelle les contributions fédérales aux mesures communales, qui font souvent partie intégrante de trains de mesures financés sous forme de forfait, peuvent être réduites.

Dans chaque agglomération, la Confédération a garanti les contributions maximales suivantes aux projets communaux :

Projets d'agglomération	Coûts d'invest.	Contribution de la Confédération		
	En mio CHF	Taux de subvention	Réductions dues aux concepts	En mio CHF
Berne	151,61	35 %	0 %	53,1
Biel/Bienne-Lyss	19,34	40 %	5 %	7,5
Berthoud	0,27	35 %	5 %	0,1
Interlaken	<i>Aucun projet de 3^e génération déposé.</i>			
Langenthal	15,94	35 %	0-5 %	5,3
Thoune	<i>Aucune mesure communale dans la liste A de 3^e génération.</i>			
Total	187,16	35-40 %	0-5 %	65,9

Tableau 1 :

Vue d'ensemble des coûts d'investissement imputables et des contributions maximales de la Confédération aux mesures communales prioritaires des projets d'agglomération de 3^e génération. Montants arrondis, niveau des prix d'avril 2016 selon la convention de prestations (mesures financées sous forme de forfait avec coûts d'investissement de CHF 58,96 mio, renchérissement et TVA compris, mesures isolées de 128,20 mio, majorées du renchérissement et de la TVA).

3.2.2 Subventions cantonales

Selon les projets d'agglomération approuvés, les mesures et les mesures partielles feront l'objet de séries réglées de manière forfaitaire dans les conventions de prestations. Le canton finance les mesures sur le réseau de routes cantonales par des moyens provenant du crédit-cadre d'investissement routier, du crédit-cadre pour le gros entretien ou de crédits d'objet pour les divers projets au sens de l'article 55 LR. Les subventions cantonales aux projets communaux prioritaires seront financées par le présent crédit-cadre.

Le taux de subventions de 35 pour cent des coûts imputables non couverts par la Confédération sera maintenu. Sont déterminants les coûts imputables selon les prescriptions de la Confédération. Lorsque la Confédération procède à des « réductions dues aux concepts »¹, le canton les reprend. La subvention cantonale s'en trouve donc réduite d'autant ainsi que le montant total du crédit-cadre nécessaire. Un crédit-cadre de **41,60 millions de francs** est nécessaire pour financer les subventions cantonales au sens de l'article 62 LR.

Pour certaines mesures, les communes ont en outre droit à des subventions cantonales pour des itinéraires cyclables importants (art. 59 LR) ou des itinéraires principaux de chemins de randonnée pédestre (art. 60 LR) à hauteur de 40 pour cent des coûts imputables restants. Afin de réduire la charge administrative, ces aides financières font l'objet d'une seule décision qui comprend également les subventions selon l'article 62 LR et seront financées au moyen du présent crédit-cadre. Pour la troisième génération de projets, on table sur des subventions cantonales de **6,35 millions de francs**.

¹ Agglomération Biel/Bienne-Lyss: "Neue Veloverbindung Schlosspark - Dr. Schneiderstrasse", "Gestaltung und Aufwertung wichtiger Plätze", "Bike+Ride 2. und 3. Etappe", "Veloverbindung Port - Nidau - Biel-Zentrum"; "Mett Zentrum" et "Biel Beaumontquartier"
Agglomération Langenthal: "Zufahrt Bahnhof Nord", "Zufahrt Bahnhof Ost" und "Neuer Fuss- und Veloweg Bleienbachstrasse - Dennliweg entlang BLS-Trasse"

Le tableau suivant fournit un aperçu des coûts d'investissement imputables des mesures prioritaires communales pour les projets d'agglomération de troisième génération ainsi que de leur répartition sur les différents partenaires (en mio CHF) :

Projets d'agglomération	Coûts d'invest.	Contribution Confédération	Subvention Canton	Coûts restants Communes
Berne	151,61	53,08	38,45	60,08
Biel/Bienne-Lyss	19,34	7,46	5,72	6,16
Berthoud	0,27	0,09	0,06	0,12
Interlaken	<i>Aucun projet de 3^e génération déposé.</i>			
Langenthal	15,94	5,30	3,73	6,91
Thoune	<i>Aucune mesure communale dans la liste A de 3^e génération.</i>			
Total	187,16	65,93	47,95	73,28

Tableau 2 :

Coûts d'investissement imputables, contributions maximales de la Confédération, subventions maximales du canton et coûts restants à la charge des communes pour les mesures communales prioritaires des projets d'agglomération de 3^e génération. Montants arrondis, niveau des prix d'avril 2016 selon la convention de prestations (mesures financées sous forme de forfait avec coûts d'investissement de CHF 59 mio, renchérissement et TVA compris, mesures isolées de 128,2 mio, majorées du renchérissement et de la TVA).

3.2.3 Maîtrise d'ouvrage et surveillance

La maîtrise d'ouvrage pour les mesures communales cofinancées par le canton est du ressort des communes. Celles-ci veillent à la planification, l'étude de projet, la construction et l'entretien des ouvrages conformément aux projets d'agglomération. Il leur incombe également de veiller au financement pour lequel il est nécessaire de conclure des conventions entre la Confédération, le canton et les maîtres d'ouvrage. Les maîtres d'ouvrage s'engagent entre autres à procéder à un controlling conforme aux prescriptions de la Confédération. La coordination entre la Confédération et les communes revient au canton.

3.3 Perspectives

Le peuple et les cantons ont approuvé la création d'un Fonds pour les routes nationales et pour le trafic d'agglomération (FORTA), qui est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018. Les bases du cofinancement des mesures par la Confédération ont ainsi été posées pour une durée indéterminée. Tous les quatre ans, de nouveaux projets d'agglomération sont prévus. Dans le canton de Berne, ils font partie intégrante des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU).

Les régions soumettront leurs projets d'agglomération de quatrième génération pour approbation en avril 2021 et le canton les transmettra pour examen à la Confédération avec le rapport de synthèse cantonal le 15 juin 2021. Dès que les rapports de contrôle et les projets de conventions de prestations seront établis, la demande de quatrième crédit-cadre sera soumise au Grand Conseil, probablement en 2023.

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

4.1 Récapitulatif des coûts

Les indications ci-après se fondent sur les projets d'agglomération de troisième génération pour Berne, Bienne-Lyss, Berthoud, Langenthal et Thoune approuvés par la Confédération. Elles comprennent les subventions maximales du canton selon l'article 62 LR ainsi que celles qui en découlent selon les articles 59 et 60 LR.

Coûts d'investissement (niveau des prix d'avril 2016, indice 140,4)	CHF	187 160 000.00
./ contribution maximale de la Confédération	– CHF	65 932 000.00
./ part prévue des communes	– CHF	73 276 000.00
Coûts nets et crédit-cadre à approuver	CHF	47 952 000.00

Ce montant se compose de **18,03 millions** pour des contributions financées sous forme de forfait, renchérissement et TVA compris, et de **29,92 millions** pour des subventions à des mesures isolées, renchérissement et TVA compris. Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement et la TVA dont sont majorées les subventions à des mesures isolées. Pour le calcul du renchérissement, le niveau des prix d'avril 2016 de l'indice suisse des coûts de construction de l'Office fédéral de la statistique pour l'Espace Mittelland de 140,4 est applicable.

Il s'agit de dépenses nouvelles uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP. Les coûts nets et le crédit-cadre à approuver correspondent à la somme des subventions cantonales maximales à verser.

4.2 Financement et libération du crédit

Groupe de produits : 09.09.9100 Infrastructures

Crédit d'engagement pluriannuel au sens de l'article 50, alinéa 3 LFP, sous forme de crédit-cadre selon l'article 53 LFP. Il sera libéré par des arrêtés d'exécution de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE).

Dans la mesure où les paiements sont effectués entre 2020 et 2023, ils sont inscrits au budget et au plan financier.

4.3 Informations sur les investissements préservant la valeur et ceux générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

Ces informations ne peuvent être fournies que dans les arrêtés d'exécution en fonction de chaque projet.

4.4 Organisation, personnel et informatique

Le centre de prestations de l'Office des ponts et chaussées soutient les communes dans la mise en œuvre des mesures et coordonne la collaboration avec la Confédération. Il soumet les conventions de financement et les décomptes finaux à la Confédération, se charge du controlling et verse aux communes les contributions fédérales perçues en même temps que les subventions cantonales.

Par le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), la mise en œuvre des projets d'agglomération est devenue une tâche permanente. A cet effet, le canton de Berne a repris une banque de données spécialisée du canton de Saint-Gall qu'il a adaptée à ses besoins. Elle est opérationnelle depuis 2019 sous la dénomination de portail des Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (portail RGKS) et permet une conservation simplifiée, standardisée et systématique des données.

Etant donné que pendant la réalisation des projets d'agglomération de première et de deuxième génération qui durera au-delà de 2027, ceux de troisième génération vont démarrer et dureront au-delà de 2026, un poste à 50 pour cent est nécessaire en plus du poste à plein temps prévu à cet effet à l'OPC, et ce grâce à un transfert de tâches en interne sans augmentation des effectifs.

5 Répercussions sur les communes

Les communes assument la responsabilité globale des projets d'agglomération et prennent la majeure partie des coûts à leur charge. Mais les aides financières fédérales et cantonales réduisent ceux-ci de manière substantielle. Somme toute, les mesures ont des effets positifs pour les communes grâce aux infrastructures de transport qu'il a été possible de réaliser.

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

Les projets d'agglomération alliés aux CRTU favorisent le développement durable du canton de Berne en ce sens qu'ils permettent d'harmoniser l'urbanisation et le développement des transports pour que la consommation de surfaces et les nuisances du trafic restent aussi faibles que possible.

7 Proposition

Pour les motifs exposés, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Annexe

- **Projet d'arrêté**

Annexe supplémentaire à l'attention de la commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) :

- **Liste A des mesures communales issues des projets d'agglomération de troisième génération**