

Rapport

Date de la séance du CE: 10 juin 2015
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
N° d'affaire: 201 14 6
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

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales	2
3	Mesures prises et indemnités versées par le canton dans le cadre de l'aménagement du territoire.....	3
3.1	Mesures prises en faveur de l'aménagement du territoire.....	3
3.2	Subventions aux conférences régionales et aux régions.....	4
3.3	Mandats politiques et législatifs	5
3.3.1	Mandats et interventions politiques.....	5
3.3.2	Loi sur l'aménagement du territoire révisée et plan directeur 2030	5
3.3.3	Ordonnance sur l'aménagement du territoire, directives techniques sur les zones à bâtir – Gestion des zones d'activité.....	6
3.3.4	Loi fédérale sur la géoinformation – RDPPF	7
3.3.5	Loi cantonale sur l'énergie – Plans directeurs de l'énergie.....	7
3.3.6	Articles 98 et 98a de la loi cantonale sur les constructions – Tâches des régions d'aménagement ou des conférences régionales	8
3.3.7	Planification en matière d'extraction et de décharges	9
3.4	Conclusion.....	10
4	Vue d'ensemble des ressources utilisées	10
4.1	Rétrospective.....	10
4.2	Perspectives	11
5	Répercussions du crédit-cadre	11
5.1	Répercussions sur le canton.....	11



5.2	Répercussions sur les communes, les régions, les conférences régionales	11
5.3	Répercussions sur l'économie	12
5.4	Répercussions d'un éventuel rejet du crédit-cadre.....	12
6	Prise en compte dans le plan intégré «mission-financement».....	12
7	Proposition.....	12

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, qui sont essentiellement les régions d'aménagement, les conférences régionales et les communes, 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 2016 à 2019.

Un crédit d'un montant total de 9 millions de francs est demandé pour les quatre prochaines années. Il est nettement inférieur à ceux qui concernaient les périodes de 2004 à 2007 (13,2 millions) et de 2008 à 2011 (10 millions); le crédit-cadre 2012 à 2015 avait été réduit à 7 millions de francs.

Dans sa stratégie économique 2025, le Conseil-exécutif a inscrit comme objectif le renforcement du rôle du canton en matière d'aménagement du territoire. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) révisée, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, pose de nouveaux défis au canton de Berne comme aux autres cantons. Des déclarations de planification du Grand Conseil et de nombreuses interventions parlementaires prévoient des mandats supplémentaires qui impliquent de nouvelles tâches pour les régions d'aménagement et les conférences régionales. Il s'agit de les soutenir en leur fournissant les moyens financiers nécessaires. Les fonds dont elles disposent ne suffisent plus, en effet, pour accomplir les nombreuses tâches qui sont importantes et indispensables pour les régions également. Une hausse des subventions doit être prise en compte pour le cas où de nouvelles conférences régionales verraient le jour au cours des quatre prochaines années.

Le crédit-cadre 2016 à 2019 doit à nouveau 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 cantonale 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 un intérêt particulier pour le canton;
- 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 loi cantonale sur l'énergie (LCEn), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, prévoit que le canton participe au financement des plans directeurs communaux de l'énergie, qui sont obligatoires.

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). Il permet à l'organe compétent en matière financière de mettre pour une durée limitée des moyens à disposition pour l'accomplissement d'une tâche publique sous forme de programme. 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, celui des années 2012 à 2015 (AGC 0491 du 16 juin 2011), c'est l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) qui a été désigné comme étant compétent.

L'OACOT 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'OACOT.

Le crédit-cadre destiné aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire et le régime des compétences ont fait leurs preuves ces trois dernières périodes. Le calcul du montant des subventions 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).

3 Mesures prises et indemnités versées par le canton dans le cadre de l'aménagement du territoire

3.1 Mesures prises 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 longue période. Le canton doit en effet être en mesure de réagir à l'actualité ou de prendre des mesures de planification adéquates.

Dans sa stratégie économique 2025, le Conseil-exécutif a renforcé le rôle du canton dans le domaine de l'aménagement du territoire. Il veut que celui-ci assume des responsabilités accrues en la matière.

Les intérêts du canton sont transcrits concrètement dans les objectifs de législature et dans le plan directeur cantonal, en adéquation avec la situation du moment. Dans son programme de législature 2015 à 2018, le développement du territoire est considéré comme une priorité. Dans son objectif 1, le Conseil-exécutif confirme sa volonté de favoriser le développement durable du territoire. Les intérêts du canton 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. Dans un canton aussi étendu et hétérogène que celui de Berne, le niveau régional a une importance capitale, en particulier pour ce qui est du développement du territoire.

Cependant, le canton peut accorder des subventions ciblées lorsqu'il a un intérêt particulier à ce que les régions, les conférences régionales ou les communes apportent certaines précisions à leur échelon 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. Les plans directeurs communaux de l'énergie, qui sont partiellement financés par des subventions du canton, conformément à la loi cantonale sur l'énergie (LCEn) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, représentent d'autres mesures en matière d'aménagement.

3.2 Subventions aux conférences régionales et aux régions

Les **conférences régionales** ont droit, **pour leurs frais administratifs**, à une subvention de base et à des subventions par habitant (art. 155, al. 3 LCo).

L'ordonnance d'exécution (OFA) fixe à l'article 6a, alinéa 1, le cadre de ces subventions. Il est prévu que le canton accorde à chaque conférence régionale une subvention de base de 8000 à 25 000 francs ainsi qu'une subvention par habitant de 55 centimes à un franc. Le Conseil-exécutif fixe chaque année le montant de la subvention de base et de la subvention par habitant pour chaque conférence régionale.

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 6a OFA au 1^{er} janvier 2008, le montant de la subvention par habitant est toujours resté fixé au minimum de 55 centimes. Il n'a jamais été possible de modifier ce montant dans les limites de la fourchette prévue par l'ordonnance en raison des moyens budgétaires très limités.

Le volume, la complexité des tâches et des activités des conférences régionales ainsi que la coordination qu'elles impliquent ne cessent toutefois de s'accroître. Cela concerne en particulier l'encouragement des activités culturelles, une tâche obligatoire des conférences régionales, qui est réglementée différemment depuis l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2013, de la loi sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC; RSB 423.11) et qui pose des exigences supplémentaires aux conférences, d'autant que cette tâche doit être accomplie désormais dans l'ensemble du périmètre de la conférence régionale et donc dans toutes les

communes. Dans l'accomplissement de cette tâche obligatoire, les communes de la région négocient et préparent les décisions et les contrats de prestations avec les institutions culturelles d'importance régionale, et sont également chargées de rédiger un rapport annuel et d'assurer le controlling. Le travail supplémentaire considérable que cela implique pour les conférences régionales a été indemnisé jusqu'à maintenant non pas par une augmentation des subventions cantonales mais par l'intermédiaire de la contribution ordinaire aux frais d'administration. A l'avenir, la charge de travail qu'implique l'accomplissement des tâches obligatoires, tout particulièrement dans le domaine de l'encouragement des activités culturelles, doit être prise en compte dans le calcul des contributions aux frais d'administration que le canton verse aux conférences régionales.

Il convient par conséquent de relever ces prochaines années le montant de la subvention par habitant, dans les limites prévues par la législation, afin de pouvoir indemniser de manière adéquate les charges supplémentaires supportées par les conférences régionales pour l'accomplissement de tâches obligatoires. L'OACOT part du principe que ces quatre prochaines années, le montant de la subvention par habitant devrait passer des 55 centimes à 80 centimes. Le total des contributions aux frais d'administration des trois conférences régionales va ainsi augmenter de 135 630 francs 75 par an ou de 542 523 francs pour quatre ans (base: état de la population résidente en 2014).

Les subventions cantonales augmentent également si d'autres conférences régionales sont constituées.

Les subventions versées aux **secrétariats des régions d'aménagement** (qui n'ont pas encore constitué de conférence régionale) sont fixées à l'article 6 OFA. Les subventions cantonales qui leur sont attribuées pour leur travail d'information, de conseil, de coordination et de conciliation dans le domaine de l'aménagement du territoire, dont le montant actuel s'échelonne entre 5000 et 20 000 francs par région, sont calculées de manière nettement trop restrictive.

3.3 Mandats politiques et législatifs

3.3.1 Mandats et interventions politiques

Au plan politique, divers mandats supplémentaires ont été formulés ces dernières années, que ce soit par des initiatives, des interventions parlementaires ou par les déclarations de planification adoptées par le Grand Conseil le 19 novembre 2014 dans le cadre du rapport sur l'aménagement du territoire de 2014. La gestion des zones d'activités économiques (cf. 3.3.3), l'encouragement des plans directeurs communaux de l'énergie (cf. 3.3.6) ainsi que l'étoffement des plans sectoriels en matière d'extraction de matériaux et de décharges (EDT) (cf. 3.3.7) sont particulièrement importants pour les régions d'aménagement et les conférences régionales.

Plusieurs motions concernant l'énergie éolienne (Krähenbühl, Burren), qui ont été adoptées, posent encore davantage d'exigences aux plans directeurs éoliens régionaux.

3.3.2 Loi sur l'aménagement du territoire révisée et plan directeur 2030

Ces dernières années, le domaine de l'aménagement du territoire a connu de profonds changements. La mise en œuvre de la loi sur l'aménagement du territoire révisée accroît les exi-

gences non seulement vis-à-vis du canton, mais aussi, et de manière particulièrement prononcée, vis-à-vis des régions, des conférences régionales et des communes.

La loi sur l'aménagement du territoire et les adaptations du plan directeur cantonal (plan directeur 2030) qui en découlent créent de nouvelles tâches pour le canton, les régions et les communes et nécessitent le développement de plans existants.

Les conférences régionales et les régions jouent un rôle primordial dans le canton de Berne, car elles connaissent, mieux que le canton, les données locales, et peuvent assumer une fonction de coordination supracommunale pour un territoire dont elles ont une bonne vue d'ensemble. Cela explique que ces dernières années, conférences régionales et régions aient été chargées de tâches supplémentaires.

Le rôle fondamental décrit ci-dessus est confirmé dans le plan directeur 2030, dans la stratégie F, intitulée «Promouvoir les espaces fonctionnels et les atouts régionaux». Une grande importance est accordée à la coordination et à la coopération supracommunales, et en particulier à l'harmonisation de l'urbanisation. «Il importe de soigner le partenariat entre le canton et les conférences régionales ou les régions. La répartition des tâches, les engagements réciproques, les responsabilités, les règles du jeu de la coopération et du contrôle ainsi que les modalités de financement sont fixés en commun et adaptés au gré des besoins de manière transparente, en particulier dans le cas des CRTU ainsi que des projets d'agglomération «transports et urbanisation».

Le rôle des régions et des conférences régionales sera ainsi encore renforcé à l'avenir.

Il n'est pas encore possible d'évaluer les répercussions que pourrait avoir la deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, qui a été envoyée fin 2014 en consultation.

3.3.3 Ordonnance sur l'aménagement du territoire, directives techniques sur les zones à bâtir – Gestion des zones d'activité

L'ordonnance sur l'aménagement du territoire révisée introduit de nouvelles prescriptions relatives aux zones d'activité (art. 30a, al. 2 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, OAT; RS 700.1). Les directives techniques sur les zones à bâtir, qui la complètent, prévoient que les classements en zone à bâtir seront à l'avenir liés à l'existence dans les cantons d'une gestion des zones d'activités qui puisse justifier les besoins définis. Une telle gestion a pour but d'optimiser en permanence l'utilisation des zones d'activités, du point de vue régional, pour qu'elle aille dans le sens d'une utilisation mesurée et appropriée du sol.

Conformément à la déclaration de planification du Grand Conseil, la gestion des zones d'activité doit s'effectuer au plan régional et dans le cadre d'une étroite collaboration entre le canton et les régions ou les conférences régionales. Cette gestion est une condition importante à la mise à disposition de superficies nécessaires au développement économique et, le cas échéant, à la délimitation de nouvelles zones à bâtir. Le relevé des réserves et des potentiels de zones d'activité ainsi que l'évaluation des besoins seront des tâches exigeantes au niveau régional.

3.3.4 Loi fédérale sur la géoinformation – RDPPF

La loi fédérale sur la géoinformation (LGéo) est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008. Elle prévoit, à l'article 16, l'introduction du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF). Le législateur a décidé que la mise en place du cadastre RDPPF serait une tâche commune de la Confédération et des cantons. Selon l'ordonnance fédérale sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (OCRDP), celui-ci doit être introduit dans toute la Suisse d'ici à la fin de 2019.

La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (représentée par l'OACOT) et la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (représentée par l'Office de l'information géographique [OIG]) s'attendent à ce que différentes communes abordent cette tâche prescrite par la Confédération conjointement et de manière coordonnée, afin d'atteindre le but, à savoir l'obtention d'un cadastre RDPPF le plus complet possible. Il s'agit de les y encourager activement. L'article 7a OFA prévoit aujourd'hui déjà la possibilité de soutenir financièrement des planifications élaborées de manière coordonnée par plusieurs communes. Pour que d'ici la fin de 2019, toutes les communes bernoises, dans la mesure du possible, aient saisi numériquement leur plan d'affectation destiné au cadastre RDPPF, le crédit-cadre doit être augmenté de 500 000 francs par an pour la période comprise entre 2016 et 2019.

L'introduction du cadastre RDPPF dans tout le canton est un investissement. La demande de données numérisées croît constamment et de telles données, émanant des communes, sont essentielles au déroulement efficace des procédures. Le temps que nécessite la première saisie est certes important, mais la simplification de la mise à jour ainsi que les très nombreuses possibilités d'utilisation des données le justifieront, tout comme, d'ailleurs, les investissements consentis à cet égard.

Une saisie complète des données de l'ensemble des communes dans le cadastre RDPPF permettra de créer une importante base numérique pour l'avenir, susceptible d'être utilisée pour tous les travaux d'aménagement entrepris dans les communes. Elle servira de référence au canton dans le cadre de ses tâches liées à l'aménagement du territoire (meilleure sécurité du droit) et de ses activités (observation du territoire, dimensionnement des zones à bâtir, etc).

3.3.5 Loi cantonale sur l'énergie – Plans directeurs de l'énergie

Le 15 mai 2011, le corps électoral bernois a approuvé la loi sur l'énergie (LCEn), que le Conseil-exécutif a fait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2012. La loi sur l'énergie prévoit notamment qu'un nombre déterminé de communes bernoises d'une certaine taille, désignées dans le plan directeur cantonal, sont tenues d'édicter un **plan directeur de l'énergie** (art. 10 LCEn). Le plan directeur cantonal (fiche de mesures C_08) mentionne actuellement 34 communes d'une certaine importance qui y sont astreintes. Conformément à l'article 58, alinéa 1 LCEn, le canton verse aux communes assujetties à cette obligation une indemnité de 50 pour cent des coûts imputables. A la fin de 2014, 15 d'entre elles disposaient d'un plan directeur de l'énergie approuvé par le canton. Actuellement, 13 communes travaillent à l'élaboration d'un tel plan. Les travaux doivent encore être entrepris dans six communes d'une certaine taille.

Le plan directeur cantonal désigne 23 communes qui sont importantes au plan énergétique de par leur croissance démographique ou la présence de zones d'activités spéciales et pour lesquelles l'opportunité de prendre des mesures concrètes doit être examinée dans certains secteurs.

Les autres communes peuvent aussi édicter leur plan directeur de l'énergie, mais ne sont pas tenues de le faire. Celles qui le font peuvent aussi solliciter l'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 ou les conférences régionales peuvent également procéder à l'harmonisation supracommunale nécessaire en édictant un plan directeur **régional ou sous-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. En raison de différentes interventions parlementaires et de l'urgence qui prévaut en matière de promotion des énergies renouvelables, la planification régionale dans ce domaine gagne encore en importance.

Toutes les subventions accordées conformément à la loi sur l'énergie sont versées par l'OACOT, qui procède également à l'examen préalable des plans directeurs de l'énergie et de les approuver (art.12, al. 2 LCEn).

L'OACOT part du principe que les subventions cantonales destinées aux plans directeurs de l'énergie des communes et des régions pour ces prochaines années seront du même ordre de grandeur qu'au cours des dernières années.

3.3.6 Articles 98 et 98a de la loi cantonale sur les constructions – Tâches des régions d'aménagement ou des conférences régionales

Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) et développement du milieu bâti

La conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU) est l'instrument d'aménagement central dans ces domaines. La tâche essentielle à mener consiste à mettre en œuvre les mesures émanant des CRTU de la première génération et des projets d'agglomération des première et deuxième générations, et à développer les instruments. Cette mise en œuvre s'effectue de plus en plus souvent à l'échelon communal, voire supra-communal, ce qui implique que le canton apporte son soutien financier.

Une autre tâche essentielle des conférences régionales ou des régions est l'application du plan directeur cantonal (volet concernant le milieu bâti). Plusieurs dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire exigent désormais une harmonisation supracommunale, c'est-à-dire régionale. Il s'ensuit que la CRTU est renforcée et que cet instrument doit intégrer la coordination essentielle au développement du milieu bâti dans les domaines suivants:

- détermination et développement, du point de vue de l'aménagement, de pôles régionaux d'habitation et d'activités, de secteurs de restructuration et de densification;
- élaboration de projets générant une importante fréquentation compte tenu des pôles de développement cantonaux;

- désignation et développement, du point de vue de l'aménagement, de régions prioritaires régionales pour l'habitat et le travail.

Dans les régions touristiques, en outre, la coordination spatiale d'infrastructures touristiques de grande taille et l'harmonisation supracommunale du pilotage dans le domaine des résidences secondaires doivent être prises en considération. C'est à cela que servent les programmes régionaux de développement touristique. Parmi les éléments qui y figurent, ceux qui sont contraignants pour les autorités doivent être transférés dans les CRTU. Le processus à mener à cet effet au niveau politique et du point de vue de l'aménagement ces prochaines années posera des exigences particulières à la Conférence régionale de l'Oberland oriental et aux régions d'aménagement que sont l'espace de développement de Thoune, le Haut-Simmental et Pays de Gessenay et le Kandertal.

Afin de mieux encourager l'urbanisation interne, des mesures de **mobilisation de réserves de terrains à bâtir** sont elles aussi nécessaires. Il a été proposé à plusieurs reprises, dans le cadre de la procédure de participation sur le plan directeur 2030, d'envisager des échanges afin de parvenir à un équilibre au plan supracommunal.

Dans le cadre du relevé des **réserves de terrain à bâtir** qu'il convient d'établir d'ici la fin de 2016 selon la déclaration de planification du Grand Conseil, il y aurait d'autres possibilités de faire connaître les réserves de terrain à bâtir, disponibles au niveau régional, et de parvenir ainsi à les faire construire.

3.3.7 Planification en matière d'extraction et de décharges

Les régions d'aménagement et les conférences régionales coordonnent l'approvisionnement et l'élimination des déchets dans leurs **plans directeurs d'extraction et de décharges régionaux**. D'après les prescriptions du nouveau plan sectoriel cantonal en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transport (EDT) de 2012, ces plans directeurs régionaux doivent être révisés sur la base des nouvelles directives du plan sectoriel. Les régions assument une tâche importante en créant les bases d'aménagement qui permettent de déterminer si les nouveaux projets d'extraction et de décharges répondent à un besoin et si leur implantation est imposée par la destination. Le Grand Conseil a également admis dans une déclaration de planification le principe selon lequel la compétence du canton devait être renforcée s'agissant de la planification EDT, mais uniquement dans des domaines qui ne peuvent pas être réglés d'une autre manière et pour lesquels il y a urgence. Les intérêts des communes et de la population concernée doivent cependant être pris en considération de manière adéquate.

Etant donné que ces dernières années, la population s'est souvent opposée aux plans communaux d'affectation, empêchant ainsi la réalisation de nouveaux projets, le canton doit assumer une responsabilité accrue en matière de coordination. Les travaux d'aménagement des régions, qui bénéficient d'un soutien financier du canton pouvant atteindre 50 pour cent des coûts, vont prendre beaucoup plus d'importance ces prochaines années et donc poser davantage de défis techniques et politiques. Les régions doivent s'investir dans le domaine de l'évaluation des données EDT, qui font l'objet d'un relevé annuel, ainsi qu'en matière de controlling. A l'avenir, l'élaboration d'un plus grand nombre de bases sera requise dans le domaine des décharges (matériaux d'excavation et décharges pour matériaux inertes). Afin d'éviter des engorgements des voies d'élimination et de soutenir les conceptions de gestion des matériaux, les régions devront établir des bases et des pronostics concernant les volumes

à combler, fondés sur l'exploitation actuelle d'extraction de matériaux ainsi que sur les volumes disponibles. Pour que le plan directeur réponde de façon adéquate aux questions qui se poseront, il conviendra d'actualiser régulièrement ces bases et ces pronostics ainsi que les recommandations qui s'en dégagent.

3.4 Conclusion

Les moyens financiers du crédit-cadre 2016 à 2019 doivent être suffisamment importants pour que les nombreuses tâches qui relèvent de l'aménagement du territoire puissent être effectuées. Par rapport au crédit-cadre de la période précédente (2012 à 2015), un certain nombre de tâches supplémentaires sont à relever:

- l'introduction du cadastre RDPPF dans l'ensemble du canton implique des moyens supplémentaires de 2 millions de francs;
- des fonds supplémentaires de 0,5 million de francs s'imposent si l'on veut pouvoir augmenter modérément les subventions cantonales aux frais administratifs des conférences régionales et aux secrétariats des régions d'aménagement.

Les besoins supplémentaires sont estimés à 2,5 millions de francs. Le crédit demandé s'élève à 9 millions de francs, ce qui correspond à une augmentation de 2 millions de francs par rapport au crédit-cadre 2012 à 2015 (dont le montant de 10 millions initialement prévu avait été réduit à 7 millions de francs). La demande d'augmentation, limitée à 2 millions de francs, se fonde sur l'idée que 5 millions de francs environ peuvent être économisés sur les tâches actuelles, pour les projets en phase de mise en place ou de démarrage, dont le coût diminuera par rapport aux dernières années. Si de nouvelles conférences régionales sont créées au cours des quatre prochaines années, des moyens supplémentaires seront nécessaires pour financer l'augmentation des subventions.

Par rapport aux crédits-cadres précédents, le crédit proposé est **réduit** d'un million de francs (2008 à 2011, 10 millions de francs) ou même de 4,2 millions de francs (2004 à 2007, 13,2 millions de francs).

4 Vue d'ensemble des ressources utilisées

4.1 Rétrospective

Le budget mis chaque année à disposition pour des subventions cantonales en faveur de l'aménagement du territoire a été 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 avait encore été réduit 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 remplir les exigences en matière d'économies qui lui étaient posées. Par conséquent, le crédit global pour la période 2012 à 2015 ne s'élevait plus qu'à 7 millions de francs. Il était inférieur de 3 millions de francs au crédit-cadre pour les années 2008 à 2011.

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 2011 à 2014:

Versements (en milliers de francs)					Nouveaux engagements			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Communes	181	154	348	282	158	507	188	338
Régions	1142	1445	1236	1336	841	1510	899	1774
Total	1323	1599	1584	1618	999	2017	1087	2112

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 2,2 millions de francs à fin 2014.

4.2 Perspectives

On ne peut prévoir aujourd'hui de manière fiable comment les versements réels et les nouveaux engagements vont évoluer à partir de 2015. 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, l'abandon d'un projet 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 9 millions de francs est demandé pour les années 2016 à 2019. Il est inférieur de 2 millions de francs à l'actuel crédit-cadre pour les années 2012 à 2015.

L'OACOT, qui décide de l'utilisation des fonds et traite de manière exclusive les demandes de subventions pour les crédits-cadres des périodes 2000 à 2003, 2004 à 2007, 2008 à 2011 et 2012 à 2015 (AGC 0491/16 juin 2011), a fait ses preuves et elle peut garder cette compétence. Les demandes de subventions sont ainsi traitées de manière rapide et efficace.

5.2 Répercussions sur les communes, les régions, les conférences régionales

Le montant mis à disposition par le crédit-cadre permet aux communes et à leurs organisations régionales (régions d'aménagement / conférences régionales) de réaliser d'importantes mesures d'aménagement du territoire qui répondent aux intérêts du canton. Ces mesures permettent d'intensifier la coopération supracommunale et contribuent à renforcer les communes et les régions. Une augmentation modérée des subventions cantonales versées aux conférences régionales pour financer leurs frais administratifs et aux secrétariats des régions d'aménagement permet de tenir compte des exigences croissantes liées à l'accomplissement de tâches régionales importantes et, ainsi, d'assurer la coordination régionale dans l'intérêt de l'aménagement du territoire.

5.3 Répercussions sur l'économie

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 des répercussions positives sur l'économie. Cette thématique sera développée à l'avenir en association avec la «gestion des zones d'activités» imposée par le droit sur l'aménagement du territoire et jouera donc un rôle d'autant plus grand pour l'économie. La gestion des zones d'activités permettra de mettre en évidence des connaissances et des informations de la plus haute utilité pour les milieux économiques au sujet des réserves de telles zones et encouragera le développement d'entreprises existantes et l'implantation de nouvelles sociétés.

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

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. La loi sur l'aménagement du territoire 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. Sans les moyens mis à disposition par le crédit-cadre, 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 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» 2017 à 2019 et dans le budget 2016.

7 Proposition

Vu les considérations 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.

Annexe

– projet d'arrêté

Pour tout renseignement: s'adresser à Monsieur Daniel Wachter, chef de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, OACOT, JCE (tél. 031 633 77 32)