



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 237-2022
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2022.RRGR.377

Déposée le : 28.11.2022

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Schilt (Utzigen, UDC) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Non 01.12.2022

N° d'ACE : 591/2023 du 24 mai 2023
Direction : Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification : Non classifié

Pourquoi les entreprises de renom, implantées depuis longtemps dans la région, sont-elles toujours plus nombreuses à devoir chercher des solutions à l'expansion, au développement, à l'agrandissement et à la croissance dans les cantons voisins ?

Il semble de plus en plus fréquent que des entreprises implantées dans le canton de Berne ne peuvent pas se développer comme elles le souhaiteraient. Souvent, une entreprise doit continuer à se développer pour suivre sa croissance ou remédier à des processus d'exploitation tombés en désuétude.

Dans l'idéal, les entreprises pourraient se développer sur les sites existants, de sorte que le personnel d'exploitation – souvent le principal capital de l'entreprise – puisse rester en emploi.

Si le développement ne peut pas se poursuivre sur le site existant, la région ou en tout cas le canton de Berne devrait avoir un nombre suffisant de terrains disponibles et utilisables dans un délai raisonnable. Les procédures de planification et d'octroi de permis de construire très complexes, qui durent en général des années, favorisent encore plus cet exode hors du canton. Il faut stopper et empêcher la vague de délocalisations vers d'autres cantons et, partant, faire à nouveau davantage pour renforcer l'économie bernoise.

Il est notoire que les agences chargées de rechercher des sites potentiels sont de plus en plus obligées, pour les raisons mentionnées, de proposer aux entreprises mandantes des sites en dehors du canton de Berne. Voici un exemple tiré du quotidien Berner Zeitung du 26 avril 2021 [trad.] : « *Faute d'opportunités dans la région, la Bourse aux fleurs de Berne prévoit de déménager dans le Seeland fribourgeois. Elle a déjà mis la main sur des terrains.* » Ou encore : « *La société ComatReleco quitte Worb pour Guin.* »

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Le Conseil-exécutif perçoit-il l'exode d'entreprises évoqué ?
2. Qu'entreprend la promotion économique bernoise pour contrer efficacement cette évolution ?
3. Quels instruments le Conseil-exécutif envisage-t-il de mettre en œuvre pour que les entreprises désireuses de s'implanter ou de s'agrandir puissent se voir proposer des offres correspondantes au sein du canton, ainsi que pour garantir des décisions rapides et la disponibilité de terrains ?
4. Le Conseil-exécutif peut-il envisager, notamment au niveau communal, d'accorder une plus grande importance dans les CRTU aux terrains dévolus aux activités économiques ?
5. Dans quelle mesure le canton de Berne mène-t-il une politique foncière active par rapport aux cantons voisins de Soleure, d'Argovie, de Fribourg et de Lucerne ?
6. Quels progrès le canton a-t-il réalisés dans ce domaine au cours des cinq dernières années ?
7. Quelles sont, du point de vue du canton, les principales motivations des entreprises qui ont quitté le canton de Berne au cours des dix dernières années ?
8. Quel soutien ces entreprises ont-elles reçu du canton ou de la promotion économique cantonale avant de décider de partir ?
9. Quel est le nombre net d'arrivées et de départs d'entreprises au cours des dix dernières années (*entreprises employant au moins 20 personnes*) en comparaison avec les cantons voisins de Soleure, d'Argovie, de Fribourg et de Lucerne ?
10. Quelles ont été les conséquences des arrivées et des départs mentionnés à la question 9
 - sur le nombre d'emplois ?
 - sur les recettes fiscales du canton ?
 - sur l'augmentation du trafic (*augmentation du trafic pendulaire*) ?
11. De quel type sont les entreprises qui se sont implantées au cours des dix dernières années ?
12. De quel type sont les entreprises qui ont quitté le canton de Berne au cours des dix dernières années et de quelle région provenaient-elles (territoires des conférences régionales), l'accent étant mis en l'espèce sur les entreprises du secteur des arts et métiers employant au moins 20 personnes ?
13. Quels efforts concrets le canton de Berne entreprend-il pour le développement des entreprises existantes ?
14. Quelle est la stratégie retenue par la promotion économique pour faire venir des entreprises, par exemple stratégie axée sur l'étranger (Brésil, Chine, États-Unis, etc.), et quelles sont les ressources à disposition ?
15. La promotion économique cantonale connaît-elle vraiment les besoins et les préoccupations de l'économie et des entreprises implantées ?
16. Cette promotion économique connaît-elle les terrains disponibles dans le canton et susceptibles d'être développés, et les personnes intéressées peuvent-elles consulter une liste de ces terrains ?

17. Comment les cantons voisins abordent-ils cette thématique (« point de référence ») ?

Motivation de l'urgence : certaines entreprises de renom ont quitté le canton de Berne. Il faut analyser rapidement les causes de leur départ et inverser la tendance sur-le-champ.

Réponse du Conseil-exécutif

1. *Le Conseil-exécutif perçoit-il l'exode d'entreprises évoqué ?*

Selon les indications de la Promotion économique du canton de Berne (PE BE), le canton de Berne ne connaît pas d'exode général des entreprises sortant du cadre des fluctuations naturelles dans le domaine de l'économie. Le fait que les entreprises rencontrent de plus en plus de difficultés à acquérir des surfaces disponibles pour leur développement ou leur croissance est cependant perceptible. Les circonstances sont telles que beaucoup d'entreprises liées aux activités de production ont épuisé leur réserve de terrains et que les dispositions restrictives de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire et de la législation cantonale sur les constructions empêchent la mise à disposition rapide de nouvelles surfaces. D'autres facteurs peuvent aussi expliquer le départ d'entreprises, comme la disponibilité de personnel qualifié ou la hauteur de l'impôt sur le bénéfice.

2. *Qu'entreprend la promotion économique bernoise pour contrer efficacement cette évolution ?*

La PE BE entretient un dialogue direct avec les entreprises intéressées par ses prestations. Elle offre notamment des conseils et octroie des subventions selon les besoins. En outre, le Conseil-exécutif propose au prix du marché des terrains dont le canton est propriétaire pour des projets d'innovation, de croissance et d'implantation – même si ces offres ont connu un net recul ces dernières années par manque de disponibilité.

3. *Quels instruments le Conseil-exécutif envisage-t-il de mettre en œuvre pour que les entreprises désireuses de s'implanter ou de s'agrandir puissent se voir proposer des offres correspondantes au sein du canton, ainsi que pour garantir des décisions rapides et la disponibilité de terrains ?*

Dans le canton de Berne, il existe différents instruments servant à proposer des surfaces disponibles. Le système de gestion des zones d'activités (SGZA) dresse la liste des zones d'activités qui existent et les documente, ce qui permet une optimisation de leur utilisation avant qu'un nouveau terrain ne soit classé en zone à bâtir. Les pôles de développement économique (PDE) et les zones stratégiques d'activités (ZSA) font aussi partie de ces instruments. Les PDE sont des sites déterminés où la création de conditions favorables au développement économique est prévue. Les ZSA sont des périmètres d'un seul tenant et d'une certaine étendue mis à disposition, par des mesures d'aménagement, pour la réalisation de projets d'envergure, comme l'implantation de nouvelles entreprises ou l'extension d'entreprises établies, de telle manière que ces surfaces puissent être bâties en quelques mois au besoin. En vertu de la loi sur le développement de l'économie (LDE), la PE BE procure des immeubles du patrimoine financier du canton de Berne pour le développement d'entreprises existantes ou l'implantation de nouvelles entreprises (terrain aux fins de promotion). Les plans de quartier régionaux et cantonaux, ainsi que les mesures propres à favoriser et à garantir la disponibilité de terrains à bâtir, sont d'autres moyens permettant de rendre des surfaces disponibles pour le développement économique. De plus, le Grand Conseil a adopté sous forme de postulat la motion 011-2019 CIAT (Klauser, Berne)¹ lors de

¹ Motion 011-2019 CIAT (Klauser, Berne)

la session d'hiver 2019, qui charge le Conseil-exécutif de procéder à une analyse concernant l'introduction d'une politique active pour la mise à disposition de surfaces et l'acquisition par le canton de Berne de réserves stratégiques de terrains à bâtir. Le rapport n'est pas encore terminé.

4. *Le Conseil-exécutif peut-il envisager, notamment au niveau communal, d'accorder une plus grande importance dans les CRTU aux terrains dévolus aux activités économiques ?*

De par leur statut de plan directeur régional, les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) ont force obligatoire pour les autorités. La désignation des secteurs prioritaires pour l'extension du milieu bâti (activités) dans une CRTU approuvée est donc contraignante dans le cadre de l'aménagement communal qui en découle. Il n'est pas possible de prévoir une garantie juridique plus importante au niveau du plan directeur. Du reste, il convient de souligner qu'une CRTU ne livre pas de planification directe des affectations à laquelle les communes doivent se plier ; elle se borne à définir les sites pouvant servir de zones d'activités compte tenu des principes de l'aménagement du territoire dans leur globalité. Si, par plus grande importance, il faut comprendre une augmentation du nombre de zones d'activités délimitées, il convient de rappeler que les dimensions de l'ensemble des zones à bâtir doivent être définies conformément à l'article 15, alinéa 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), c'est-à-dire de manière à répondre aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes.

5. *Dans quelle mesure le canton de Berne mène-t-il une politique foncière active par rapport aux cantons voisins de Soleure, d'Argovie, de Fribourg et de Lucerne ?*

Dans le canton de Berne, aucune politique foncière ou politique pour la mise à disposition de surfaces n'est activement menée en faveur du développement économique, abstraction faite de la coordination concernant les terrains qui appartiennent au canton (voir la réponse à la question 3).

Le canton de Fribourg, quant à lui, a en grande partie institutionnalisé une telle politique, en janvier 2020, par l'édiction de la loi sur la politique foncière active (LPFA)². Il dispose ainsi d'un instrument de politique économique complétant ses lignes de conduite en matière d'organisation du territoire et permettant l'acquisition stratégique de terrains et leur utilisation pour le développement économique.

La loi soleuroise sur l'économie et le travail donne au canton la possibilité de mettre à disposition des biens-fonds industriels ou artisanaux, d'acquérir ou d'aliéner à titre préventif des propriétés foncières ou d'autres droits portant sur des immeubles, ainsi que de procéder à l'équipement de terrains et à des remaniements parcellaires ou de pouvoir y prendre part³. Les fondations sont ainsi posées pour que le canton de Soleure puisse mener une politique foncière active, bien que l'organisation et les moyens ne soient pas comparables avec ceux du canton de Fribourg.

Dans les cantons d'Argovie et de Lucerne, il n'existe pas de bases légales ayant trait à une politique foncière active relevant d'une stratégie économique.

6. *Quels progrès le canton a-t-il réalisés dans ce domaine au cours des cinq dernières années ?*

En plus de l'utilisation et d'une amélioration cohérente des instruments existants (voir la réponse à la question 3), le Conseil-exécutif a adopté la mesure « Mener une politique active

² Loi du 18 octobre 2019 sur la politique foncière active du canton de Fribourg (LPFA ; RSF 900.2)

³ Article 66, alinéa 1, lettre c et article 67, alinéa 2 de la loi du 8 mars 2015 sur l'économie et l'emploi du canton de Soleure (Wirtschafts- und Arbeitsgesetz, WAG ; BGS 940.11)

pour la mise à disposition de surfaces » dans le cadre du troisième train de mesures de la stratégie économique 2025. L'objectif de cette mesure est la mise à disposition rapide de zones d'activités appropriées permettant d'assurer l'implantation et le développement d'entreprises. Pour le réaliser, le canton doit avoir la possibilité d'acheter des terrains afin de pouvoir les revendre lorsque les conditions sont réunies conformément à la politique économique cantonale. Comme la réponse à la question 3 le mentionne, le Grand Conseil a soutenu cette politique, et lui a donné du poids, en adoptant la motion 011-2019 sous forme de postulat. Une mise en œuvre à court terme n'est toutefois pas possible vu que des bases légales à cet effet doivent être créées.

7. *Quelles sont, du point de vue du canton, les principales motivations des entreprises qui ont quitté le canton de Berne au cours des dix dernières années ?*

Les décisions concernant le site d'implantation d'une entreprise dépendent souvent de plusieurs facteurs :

- Manque de zones d'activités disponibles
- Imposition moins élevée dans d'autres cantons
- Possibilité d'acquisition d'un bien immobilier autre part
- Proximité avec la clientèle
- Motifs privés ou autres raisons

8. *Quel soutien ces entreprises ont-elles reçu du canton ou de la promotion économique cantonale avant de décider de partir ?*

Une entreprise qui a reçu un soutien financier de la part de la PE BE doit rester domiciliée dans le canton de Berne durant cinq ans au moins après l'obtention de l'aide. Si, malgré tout, l'entreprise quitte le canton au cours de cette période, elle est tenue de restituer les prestations financières octroyées. En cas d'allégement fiscal, l'entreprise doit maintenir son domicile dans le canton de Berne encore trois ans à compter de la fin de l'allégement dont elle bénéficie. Si la durée de domiciliation prévue n'est pas respectée, l'entreprise s'expose à une imposition rétroactive.

9. *Quel est le nombre net d'arrivées et de départs d'entreprises au cours des dix dernières années (entreprises employant au moins 20 personnes) en comparaison avec les cantons voisins de Soleure, d'Argovie, de Fribourg et de Lucerne ?*

Ni le canton de Berne, ni les cantons voisins ne collectent de données à ce sujet.

10. *Quelles ont été les conséquences des arrivées et des départs mentionnés à la question 9*
– *sur le nombre d'emplois ?*
– *sur les recettes fiscales du canton ?*
– *sur l'augmentation du trafic (augmentation du trafic pendulaire) ?*

Étant donné qu'il n'y a aucune information disponible à cet égard, les répercussions ne peuvent pas être quantifiées. Une observation est toutefois possible : les conséquences des arrivées et des départs des entreprises sont dans bien des cas plutôt marginales, puisque le canton de Berne ne compte pas moins de 70 000 entreprises cumulant quelque 650 000 emplois et que l'évolution annuelle (créations et faillites) se situe dans une fourchette allant de 3000 à 4000 entreprises. L'arrivée ou le départ d'une seule entreprise peut néanmoins déjà avoir un impact notable lorsqu'elle est très grande, qu'elle génère un trafic important ou qu'elle enregistre des bénéfices élevés. Faute de données, une estimation aboutissant à des chiffres concluants ne saurait être réalisée.

11. *De quel type sont les entreprises qui se sont implantées au cours des dix dernières années ?*

Les prestations de soutien et les activités de la PE BE sont à l'origine d'un peu plus d'une douzaine d'implantations par an. Certaines entreprises viennent d'autres cantons, mais elles sont étrangères dans environ 80 % des cas. Pour la plupart, ces dernières se trouvaient en Allemagne, en France et aux États-Unis d'Amérique avant de venir s'installer dans le canton de Berne. Leurs activités concernent de nombreuses branches de l'industrie et du secteur tertiaire (p. ex. technologie de l'information et de la communication, sciences de la vie) et elles s'implantent dans l'idée de proposer leurs produits ou leurs services sur le marché suisse ou d'assumer des fonctions relevant de la production ou du service à la clientèle. Certaines entreprises collaborent aussi avec des instituts de recherche.

12. *De quel type sont les entreprises qui ont quitté le canton de Berne au cours des dix dernières années et de quelle région provenaient-elles (territoires des conférences régionales), l'accent étant mis en l'espèce sur les entreprises du secteur des arts et métiers employant au moins 20 personnes ?*

Aucune donnée n'est collectée à ce sujet.

13. *Quels efforts concrets le canton de Berne entreprend-il pour le développement des entreprises existantes ?*

La PE BE est régulièrement en contact avec un grand nombre d'entreprises du canton. Dans le cadre de ces échanges, elle essaie d'avoir le plus tôt possible connaissance des projets d'expansion ou d'innovation afin de proposer ses services et les instruments dont elle dispose pour faciliter leur réalisation sur le sol bernois. Par ailleurs, l'Office de l'économie fait souvent office d'interlocuteur lorsqu'il s'agit d'employer utilement les liens et les réseaux tissés entre les autorités communales, cantonales et fédérales au profit des entreprises et de leur développement.

14. *Quelle est la stratégie retenue par la promotion économique pour faire venir des entreprises, par exemple stratégie axée sur l'étranger (Brésil, Chine, États-Unis, etc.), et quelles sont les ressources à disposition ?*

Depuis 2010, le canton de Berne fait partie de l'association supracantonale Greater Geneva Bern area (GGBa), qui a pour mission de promouvoir la Suisse occidentale (soit les cantons de Genève, de Vaud, du Valais, de Fribourg, de Neuchâtel et de Berne) à l'étranger. En 2022 et 2023, la présidence de cette association a été confiée au canton de Berne. Les branches et les marchés géographiques visés sont définis au sein du GGBa par les six cantons, qui mettent à disposition les moyens requis pour financer un réseau de représentantes et représentants à l'étranger. Il s'agit d'attirer des entreprises ayant des activités à forte valeur ajoutée et qui sont susceptibles de renforcer la structure industrielle et technologique du canton. Les efforts actuels se concentrent par exemple sur les projets liés à la biofabrication, à l'industrie de précision ou au recyclage des batteries.

Par ailleurs, le canton de Berne, les autres cantons et le Secrétariat d'État à l'économie ont confié un mandat de prestations à Switzerland Global Enterprise pour que la Suisse soit perçue comme un pôle technologique à l'étranger. Ce cadre offre aussi l'occasion de nouer des liens avec des entreprises étrangères, que la PE BE veille ensuite à entretenir. Le financement de ces travaux est assuré par le budget ordinaire de la PE BE.

Il convient également d'ajouter que les échanges directs et les contacts individuels en Suisse et dans les autres pays jouent un rôle non négligeable dans les affaires d'implantation. Les voies ainsi empruntées sont fondées sur la confiance et sur une réputation que le

canton de Berne, l'écosystème de l'innovation bernois et la PE BE ont construit plusieurs années durant.

15. *La promotion économique cantonale connaît-elle vraiment les besoins et les préoccupations de l'économie et des entreprises implantées ?*

La PE BE fait partie intégrante de l'écosystème économique bernois. Elle forme un réseau restreint avec les entreprises et les milieux issus des mondes politique et économique ainsi que de la société civile. Sa présence n'est pas médiatique ; elle vise plutôt des contacts stratégiques, basés sur la confiance, avec le monde de l'entreprise. Une certaine retenue est donc de mise dans la communication publique des activités de la PE BE et des personnes qui collaborent en son sein. Le dialogue engagé avec les entreprises garantit une proximité, qui est renforcée grâce à la pluralité des contacts et des visites économiques assumés par le directeur de l'économie, de l'énergie et de l'environnement, voire parfois par le Conseil-exécutif dans son ensemble, et grâce à la coordination d'un réseau avec d'autres autorités et prestataires proches du milieu entrepreneurial.

Il faut souligner que, conformément à la LDE, les prestations fournies par la PE BE se cantonnent à un secteur relativement limité de l'économie et, au sein de celui-ci, à des projets d'innovation tournés vers l'avenir.

Dans le cadre de l'exécution du programme d'aide aux cas de rigueur 2020 – 2022, la PE BE a toutefois été en relation avec plusieurs milliers d'entreprises d'autres branches, actives notamment dans les domaines de la restauration, de l'hôtellerie, du commerce de détail ou d'autres services. L'expérience acquise et les connaissances engrangées à l'occasion, jusqu'à la numérisation des processus, sont naturellement intégrées dans les travaux de la PE BE.

16. *Cette promotion économique connaît-elle les terrains disponibles dans le canton et susceptibles d'être développés, et les personnes intéressées peuvent-elles consulter une liste de ces terrains ?*

Un recensement des zones d'activités non construites est mené tous les deux ans dans le cadre du SGZA (voir la réponse à la question 3). Les résultats sont publiés sur le géoportail du canton de Berne. Le relevé de 2021 a montré qu'il existait, sur l'ensemble des 3556 hectares des zones d'activités, 335 parcelles d'importance régionale non construites, totalisant une surface de 266 hectares. Un examen plus détaillé révèle cependant que beaucoup des zones en question ne sont pas disponibles ou ne le sont du moins pas à brève échéance. Les raisons en sont diverses. Dans 31 % de ces zones, un projet est déjà en cours de réalisation ou un permis de construire a déjà été délivré. Dans d'autres cas, les entreprises les gardent en réserve pour d'éventuelles extensions. En outre, dans près de la moitié des zones d'activités non bâties des obstacles concrets entravent ou retardent l'utilisation des terrains, comme des restrictions de droit public (p. ex. distance à la forêt ou aux cours d'eau), un équipement lacunaire ou des conventions de droit privé (p. ex. baux à loyer ou à ferme de longue durée). Par ailleurs, la disponibilité de ces zones n'est pas toujours garantie en matière d'aménagement du territoire.

Tout compte fait, les zones d'activités immédiatement disponibles sont au nombre de 18 seulement et la surface non construite correspond à 13,7 hectares. Une surface non construite de 7,9 hectares dans 11 autres zones d'activités sera disponible d'ici deux ans. Il reste encore 43 autres zones d'activités sans obstacle particulier (34,6 ha) mais dont le statut est incertain, soit pour des raisons d'aménagement du territoire (disponibilité) soit parce que les intentions des propriétaires ne sont pas connues.

Il faut noter que les caractéristiques de ces immeubles jugées déterminantes par les investisseurs et investisseurs potentiels ne sont pas toujours suffisamment recensées ou mises en avant. Les mesures d'amélioration nécessaires sont connues ; des démarches en vue de l'amélioration des informations existantes et mises à disposition ont déjà été entreprises.

Les informations sur les immeubles du patrimoine financier cantonal qui sont proposés (voir la réponse à la question 3) peuvent être consultées par les personnes désireuses d'investir. Au fil du temps, ces immeubles sont néanmoins de moins en moins nombreux. Pour la période en cours (2023 – 2024), il ne reste plus que neuf immeubles sur six sites.

17. Comment les cantons voisins abordent-ils cette thématique (« point de référence ») ?

Conformément à l'article 30a, alinéa 2 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), la délimitation de nouvelles zones d'activités économiques requiert l'introduction par les cantons d'un système de gestion des zones d'activités. Le Conseil-exécutif ne dispose pas d'informations détaillées sur la manière dont les cantons voisins ont appliqué cette norme. L'Office fédéral du développement territorial (ARE), compétent en la matière, n'est pas lui non plus en mesure de fournir un panorama ou une comparaison à l'échelon suisse.

Destinataire
– Grand Conseil