



Rapport

Date de la séance du CE : 8 mars 2023
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
N° d'affaire : 2022.DIJ.20
Classification : Non classifié

Crédit-cadre 2024 à 2029 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

1.	Synthèse	1
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	2
3.1	Contexte	2
3.2	Caractéristiques du projet	3
3.3	Projets selon la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)	7
3.4	Allongement de la durée du crédit-cadre à six ans, moyens engagés, ordre des priorités	8
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	10
5.	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	11
6.	Répercussions sur les communes	11
7.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	11
8.	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. Les bénéficiaires en sont les communes ainsi que les régions d'aménagement et les conférences régionales. Exceptionnellement, le crédit-cadre demandé porte sur une période non pas de quatre mais de six ans, allant de 2024 à 2029. Cet allongement doit permettre une synchronisation avec les projets d'agglomération « transports et urbanisation » (PA T+U), dont la périodicité est imposée par la Confédération. Une coordination est donc instaurée avec les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU), qui bénéficient de subventions à charge du crédit-cadre destiné à l'aménagement du territoire.

En autorisant le crédit-cadre 2020 à 2023 par arrêté du 12 juin 2019, le Grand Conseil a débloqué un total de 7,6 millions de francs au titre de l'aide financière du canton aux mesures prises

et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire (affaire n° 2018.JGK.2049). Le Conseil-exécutif a pour sa part approuvé, le 29 juin 2022, un crédit complémentaire de 986 000 francs destiné aux subventions à verser aux CRTU 2025 / PA 5 en 2022 et 2023 (ACE 690/2022). Ainsi, les ressources disponibles entre 2020 et 2023 ont atteint 8,586 millions de francs, ou 2,146 millions de francs par année.

Pour la période de six ans comprise entre 2024 et 2029, le montant sollicité est de 14,7 millions de francs, ce qui correspond à 2,45 millions de francs annuels. La légère hausse par rapport au crédit-cadre précédent est due à un financement de projet majoré en vertu de la convention-programme « Paysage » pour le programme partiel RPT « Paysages dignes de protection / qualité du paysage » (projets RTP). S'agissant des autres tâches d'aménagement, les subventions devraient en revanche être du même ordre de grandeur que jusqu'ici. En cas de dépenses additionnelles liées au renchérissement, il n'y aurait pas lieu de solliciter un crédit complémentaire en vertu de la clause d'indexation ou de renchérissement inscrite à l'article 35, alinéa 2 LFin.

Le développement territorial et ses nombreuses interactions, toujours plus complexes, avec d'autres domaines restent un défi de taille pour le canton. Les récents changements législatifs, les nombreuses questions liées aux énergies renouvelables ainsi que divers mandats politiques aux niveaux national et cantonal, en particulier, impliquent des tâches inédites et de plus en plus exigeantes dans le domaine de l'aménagement du territoire. Le canton a tout intérêt à voir ces dernières accomplies dans les délais et conformément aux conditions de qualité. Or, il est en son pouvoir de garantir qu'elles le soient par l'octroi de subventions aux organismes communaux et régionaux responsables de l'aménagement. Dans le cas des CRTU/PA et des projets RTP, il s'agit également pour le canton de s'assurer à l'avenir aussi l'octroi de subventions fédérales d'un montant non négligeable. Le crédit-cadre pour la période allant de 2024 à 2029 doit mettre à disposition les ressources nécessaires pour une durée de six ans.

2. Bases légales

- Articles 33 et 62 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)
- Article 22 de la loi cantonale du 7 décembre 2021 sur l'encouragement du sport (LCESp ; RSB 437.11)
- Article 64 de l'ordonnance du 22 juin 2022 sur l'encouragement du sport (OCESp ; RSB 437.111)
- 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)
- Articles 10, 11 et 57 de la loi cantonale du 15 mai 2011 sur l'énergie (LCEn ; RSB 741.1)
- Articles 3, 5 et 43 de l'ordonnance cantonale du 26 octobre 2011 sur l'énergie (OCEn ; RSB 741.111)
- Articles 27, 30, alinéa 1 et 34 de la loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0)
- Articles 21 et 28 de l'ordonnance du 16 novembre 2022 sur les finances (OFin ; RSB 621.1)

3. Description de l'affaire

3.1 Contexte

Dans le programme gouvernemental de législature 2023 à 2026, le Conseil-exécutif a défini l'aménagement du territoire comme une priorité. Le canton a un intérêt particulier à ce que le

territoire évolue de manière qualitative et selon les exigences de notre époque. Un soutien financier adéquat en faveur des organisations compétentes et de leurs travaux est ainsi justifié. En vertu du principe de subsidiarité, le canton laisse aux responsables de l'aménagement qui lui sont subordonnés la marge de décision qui leur revient. Il soutient les actions nécessaires et pertinentes sur les plans communal, supracommunal et régional en allouant des subventions selon les dispositions spéciales existant en la matière.

Les mandats aux organismes responsables de l'aménagement des régions et des communes qui découlent du plan directeur cantonal et de la législation bernoise sur les constructions sont en cours d'exécution. Des planifications subséquentes sont par ailleurs nécessaires du fait des adaptations apportées au plan directeur en 2022, en particulier dans les domaines du climat et des transports.

Sur le plan fédéral, la seconde étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) n'est pas encore achevée et il n'est guère aisé d'en estimer les effets. L'approche proposée en matière de planification et de compensation, qui accorde aux cantons une marge de manœuvre accrue s'agissant des constructions hors de la zone à bâtir et permet ainsi une meilleure prise en considération de leurs besoins (à leur échelle ou à celle de leurs régions), pourrait être à l'origine d'un nombre accru de procédures d'aménagement supracommunales dans l'espace rural pendant la période visée par le crédit-cadre. Par ailleurs, les adaptations déjà intervenues ou à venir dans le domaine des énergies renouvelables nécessiteront des ajustements à tous les niveaux, avec à la clé des mandats additionnels dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Un crédit-cadre est un crédit d'engagement limité dans le temps pour plusieurs projets distincts présentant un lien objectif entre eux (art. 34, al. 1 LFin). L'arrêté octroyant le crédit-cadre précise l'autorité ou le service compétent pour décider de son affectation et pour en prolonger la durée (art. 34, al. 2 LFin). C'est ensuite par des arrêtés d'exécution que l'autorité ou le service libère le crédit-cadre. Comme jusqu'ici, l'exécution ressortit à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ). L'OACOT 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. Étant donné que le crédit-cadre sert aussi aux subventions destinées à l'élaboration des différentes conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU), versées pour moitié, selon la pratique, par la Direction des travaux publics et des transports (DTT), la compétence pour l'utilisation de 50 % des ressources à cette fin a été étendue à l'Office des transports publics et de la coordination des transports (OTP) et à l'Office des ponts et chaussées (OPC) de cette Direction.

3.2 Caractéristiques du projet

L'octroi de subventions cantonales prélevées sur les ressources du présent crédit-cadre est réglé aux articles 139 et 140 LC ainsi que dans la législation spéciale (législations sur les communes, sur l'encouragement du sport et sur l'énergie). Le Conseil-exécutif a réglé dans l'OFA 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. Les bénéficiaires et les mesures ci-après peuvent être soutenus à un taux de subvention qui se situe entre 30 et 100 % des frais :

- 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.

Une subvention de 50 000 francs par an au plus peut être accordée aux *secrétariats des régions d’aménagement* pour leur travail d’information, de conseil, de coordination et de conciliation dans le domaine de l’aménagement du territoire (art. 6 OFA). Les régions d’aménagement bilingues peuvent bénéficier en sus d’une subvention cantonale annuelle plafonnée à 10 000 francs pour les frais occasionnés par les traductions nécessaires.

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 habitante et habitant aux *conférences régionales* pour leurs *frais administratifs* ; les détails relatifs au calcul de ces dernières sont réglés à l’article 6a OFA.

Pour le crédit-cadre portant sur les années 2024 à 2029, il est prévu que les subventions annuelles aux secrétariats des régions d’aménagement ainsi que les subventions dont bénéficient les conférences régionales pour leurs frais administratifs ne soient pas majorées.

Les *plans des régions* peuvent bénéficier d’une subvention de 75 % 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 %.

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 % des frais attestés au plus. L’intérêt cantonal détermine le montant de la subvention.

Les plans suivants, en particulier, bénéficient de subventions cantonales :

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 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.

Les CRTU 2025 et les PA de la 5^e génération sont en cours d’élaboration. Les travaux ont commencé en 2022 et aboutiront au dépôt des PA à la mi-2025 et à l’approbation des CRTU au 3^e ou au 4^e trimestre de 2025. Les subventions cantonales, qui sont versées au début des travaux d’élaboration des documents, l’ont été à charge du crédit-cadre de la période précédente.

Au cours de la période couverte par le présent crédit-cadre, ce sont les CRTU 2029 et les PA de la 6^e génération qui seront élaborés (versement des subventions en 2026/2027). Avec l’allongement de la période du crédit, les subventions – d’un montant substantiel – en faveur des CRTU suivantes grèveront le prochain crédit-cadre dès la première année (élaboration des CRTU 2033 et des PA de la 7^e génération en 2030/2031). Cet allongement permettra une synchronisation des crédits-cadres et du rythme de mise à jour des CRTU/PA.

Le soutien financier du canton en faveur des CRTU 2029 et des PA de la 6^e génération ne devrait guère différer de celui qui avait été accordé aux régions pour les documents de la génération précédente. Il garantit que les plans soient élaborés en temps utile et respectent les exigences qualitatives. Ce point est important car seuls les PA répondant aux critères de la Confédération pourront bénéficier de subventions fédérales d'un montant se situant dans le même ordre de grandeur que jusqu'ici.

La DTT participe au subventionnement de l'élaboration des CRTU et des PA, et plus précisément des mesures destinées aux transports qui y sont prévues, à hauteur de la moitié des coûts occasionnés. Les moyens dont elle a besoin pour ce faire sont compris dans le montant du crédit-cadre demandé.

Plans directeurs éoliens régionaux : la fiche de mesure C_21 du plan directeur cantonal 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, six régions sur huit disposent de plans directeurs en la matière, soit entrés en force, soit en cours d'examen préalable ou d'approbation. L'Oberland oriental ne possède aucun site approprié, et les régions du Haut-Simmental – Gessenay ainsi que du Kandertal n'ont pas encore établi de planification. Le controlling du plan directeur de 2024 offrira l'occasion d'élargir les territoires potentiels pour l'implantation d'éoliennes, ce qui impliquera une révision des plans existants. D'une manière générale, les prévisions dans le domaine éolien se caractérisent par une grande incertitude et on ignore notamment encore si d'éventuelles modifications des consignes fédérales pourraient avoir des répercussions.

Plan sectoriel en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transports (EDT) : conformément aux prescriptions fixées selon le principe de subsidiarité dans le plan sectoriel 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 A (matériaux d'excavation non pollués), le traitement et l'élimination des matériaux B (déchets de chantier minéraux) ainsi que le transport de matériaux lié à ces opérations. Ces organes supracommunaux édictent les plans directeurs régionaux, qui 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.

Le canton, les régions et les communes édictent respectivement le plan sectoriel, les plans directeurs régionaux EDT et les plans d'affectation. Cette répartition des tâches a fait ses preuves et n'a pas besoin d'être modifiée. Ce sont essentiellement les plans directeurs régionaux qui, dans le domaine EDT, sous-tendent les plans d'affectation. Depuis l'édiction du plan sectoriel EDT en vigueur, en 2012, toutes les régions sauf deux ont pu remanier leur plan directeur en application des consignes actuelles.

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 A et B), des données pertinentes sont nécessaires aux prévisions sur les volumes de comblement qui permettent d'éviter une pénurie de sites de décharge ou au contraire une offre pléthorique. Les organes supracommunaux susmentionnés élaborent les bases et les prévisions, tout en formulant des recommandations en conséquence, à l'occasion de procédures de controlling qui ont lieu tous les deux à trois ans. Le canton soutient ces démarches au moyen de subventions. Il y a lieu de partir du principe que la collaboration désormais bien établie entre le canton, les régions et les communes va se poursuivre et que les subventions cantonales avoisineront celles qui sont versées sur la base du crédit-cadre en cours.

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 39 sites, dont 22 font l'objet d'une exploitation active, ainsi que cinq ZSA. Le controlling des PDE pour 2016 à 2020 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 mais requiert au contraire 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 d'implantation d'un PDE ou d'une ZSA pour son développement, ou encore des démarches visant la création de nouveaux PDE. L'objectif 1.4 du programme gouvernemental de législature prévoit d'ailleurs expressément que le programme des PDE doit être mis en œuvre de manière systématique, développé et complété. Pour 2024 à 2029, des subventions cantonales sont prévues dans un ordre de grandeur inchangé par rapport à la période actuelle.

Urbanisation interne, programme URBi^{plus} : l'OACOT met à la disposition des communes bernoises les prestations du programme URBi^{plus} en réponse à deux interventions parlementaires : la motion 103/2015 (Organisation d'un concours sur le thème du logement et de l'urbanisation interne), adoptée sous forme de postulat, et la motion 166/2016 (PDE-Logement : garantir la qualité du développement de l'habitat). Dans le cadre de ce programme, l'OACOT propose des informations et des conseils au sujet de problématiques concrètes liées à l'urbanisation interne et alloue des subventions en faveur de procédures visant à garantir la qualité de l'urbanisation. De telles subventions doivent continuer à être versées à charge du crédit-cadre 2024 à 2029, mais dans une proportion quelque peu restreinte.

Plans directeurs communaux 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 (actuellement, 34 communes y sont astreintes en vertu de la fiche de mesure C_08 du plan directeur, dont 3 non encore dotées d'un plan). Les autres communes restent libres de le faire. Les communes voisines doivent harmoniser leurs plans directeurs de l'énergie, par exemple en édictant un plan directeur régional de l'énergie (art. 11 LCEn). 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. Elle devrait donc bénéficier de subventions cantonales majorées entre 2024 et 2029.

Plans directeurs régionaux des installations sportives : la loi cantonale sur l'encouragement du sport (LCESp) entrée en vigueur le 1^{er} août 2022 prévoit l'édiction de plans directeurs régionaux des installations sportives (art. 21 LCESp). Le canton alloue des subventions à l'élaboration de ces plans (art. 22, al. 1 LCESp). Les nouvelles prescriptions juridiques, en accord avec la stratégie sportive du canton de Berne, exigent que le développement de futures installations sportives fasse l'objet d'une coordination spatiale à l'échelle régionale, dès lors que de telles installations ont une incidence sur l'espace et l'environnement. L'harmonisation doit revêtir la forme de plans directeurs régionaux des installations sportives, dont l'objectif est de parvenir à une planification qui réponde mieux aux besoins et soit plus économique. Les plans doivent également servir de fondement à la conception des installations sportives d'importance cantonale (CISIC). Il y a lieu de garantir leur coordination avec les CRTU au moment de leur élaboration. Les plans directeurs seront ensuite remaniés tous les quatre ans. On s'attend à ce que

chaque région établisse son plan directeur des installations sportives au cours de la période couverte par le présent crédit-cadre.

Climat, urbanisation adaptée aux changements climatiques : les adaptations apportées au plan directeur en 2022 mettent en œuvre différentes interventions parlementaires demandant que ce dernier fasse une plus large place à la thématique du climat. La nouvelle fiche de mesure D_11 « Encourager des structures urbaines adaptées aux changements climatiques » donne aux communes dans lesquelles des interventions relevant de l'aménagement du territoire sont particulièrement nécessaires le mandat de définir, dans un plan directeur communal ou supracommunal (p. ex. plan directeur des espaces urbanisés et des espaces libres), des mesures en faveur de structures urbaines adaptées aux changements climatiques. À l'avenir, les conférences régionales et les régions devront elles aussi davantage tenir compte de l'adaptation à de tels changements dans les CRTU. Il existe donc un intérêt cantonal à ce que des plans directeurs soient adoptés dans ce domaine, ce qui rend possible le versement de subventions en faveur de cette nouvelle tâche au moyen de ressources prévues dans le crédit-cadre 2024 à 2029.

Autres nouvelles tâches possibles : les répercussions de la législation élaborée à l'échelle nationale sont actuellement difficiles à prévoir. La deuxième phase de la révision de la LAT s'achèvera sans doute au cours de la période sur laquelle porte le présent crédit-cadre. Elle impliquera très probablement l'élaboration de nouveaux plans dans l'espace rural. À cela s'ajoute que diverses interventions politiques relatives aux énergies renouvelables déposées au niveau cantonal pourraient requérir une planification régionale, par exemple pour la délimitation de périmètres destinés à de grandes installations solaires (à l'instar de la planification des installations éoliennes).

3.3 Projets selon la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

Le présent crédit-cadre doit également servir au financement que le canton accorde, à titre complémentaire, aux projets relevant de la convention-programme (CP) dans le domaine du paysage, et plus précisément des programmes partiels « Parcs d'importance nationale » et « Paysages dignes de protection / qualité du paysage ». Ce dernier porte sur des plans et des mesures de valorisation concernant soit des paysages dignes de protection (réfection de murs de pierres sèches p. ex.), soit le cadre de nos activités quotidiennes et le milieu bâti (conceptions paysagères ou plantation d'arbres p. ex.), que la Confédération cofinance dans une proportion pouvant aller jusqu'à 50 %. L'octroi de subventions fédérales selon la RPT étant subordonné au cofinancement du canton concerné (en règle générale à raison de 25 %), il s'agit de débloquer les ressources nécessaires, comme jusqu'ici, à charge du présent crédit-cadre ; le solde est versé par des tiers.

Au cours de la période couverte par la prochaine CP, il est prévu d'accorder davantage d'attention au domaine du « paysage périurbain » ainsi qu'aux mesures favorisant la compensation écologique et l'adaptation aux changements climatiques. La Confédération a fait part de son intention de doter le programme partiel RPT « Paysages dignes de protection / qualité du paysage » de ressources sensiblement majorées. Pour le canton de Berne, cela reviendrait à toucher plus du double de la subvention fédérale obtenue jusqu'ici (CHF 4 à 5 millions au lieu de

1,3 million), mais aussi à augmenter son cofinancement dans une proportion semblable. Le crédit-cadre 2024 à 2029 est étoffé en conséquence (les parcs d'importance nationale et les sites du patrimoine mondial naturel ne sont pas concernés¹).

3.4 Allongement de la durée du crédit-cadre à six ans, moyens engagés, ordre des priorités

Le crédit-cadre sur l'aménagement du territoire porte habituellement sur quatre ans. La durée du présent crédit est toutefois étendue à six ans (2024 à 2029), à titre exceptionnel. Il s'agit en effet de calquer sa périodicité sur celle – imposé par la Confédération – des PA T+U (qui sont partie intégrante des CRTU). Étant donné que la subvention en faveur de l'élaboration des CRTU représente un poste non négligeable du crédit-cadre, il est préférable qu'elle soit due au début de la période couverte par celui-ci. Avec l'allongement du crédit-cadre jusqu'en 2029, ce but sera atteint en 2030 :

CRTU / PA	Début des travaux d'élaboration	Crédit-cadre
CRTU 2025 / PA 5	2022/2023	2020 à 2023
CRTU 2029 / PA 6	2026/2027	2024 à 2029
CRTU 2033 / PA 7	2030/2031	2030 à 2033

Le développement territorial et ses nombreuses interactions avec d'autres domaines restent pour le canton de Berne un défi de taille, toujours plus délicat à relever. Comme indiqué plus haut, des modifications législatives, divers mandats politiques et d'autres thématiques dont celles des énergies renouvelables, des plans directeurs des installations sportives ou encore des adaptations aux changements climatiques ont modifié, complété et complexifié les tâches relevant de l'aménagement du territoire. Les subventions fédérales majorées prévues en relation avec le programme partiel RPT « Paysages dignes de protection / qualité du paysage » impliquent par ailleurs un accroissement du financement cantonal complémentaire. Ainsi, le crédit-cadre sollicité pour la période allant de 2024 à 2029 porte sur un montant de 14,7 millions de francs. Par rapport au précédent, cela représente une hausse de 2,45 millions de francs ou de 303 500 francs par année.

Période	Durée	Ressources allouées en francs	Ressources par an en francs	Remarques
2004 à 2007	4 ans	13,2 millions	3,3 millions	
2008 à 2011	4 ans	10,0 millions	2,5 millions	
2012 à 2015	4 ans	7,0 millions	1,75 million	Crédit-cadre initial : CHF 9,4 millions, réduit de CHF 0,6 million / an par le programme d'allègement (PA) 2012
2016 à 2019	4 ans	9,6 millions	2,4 millions	Crédit-cadre initial : CHF 9,0 millions, réduit en 2018 et 2019 de CHF 0,7 million / an par le programme d'allègement (PA) 2018 ; crédit supplémentaire de CHF 2,0 millions accordé par le GC pour 2018 et 2019

¹ 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]).

Période	Durée	Ressources allouées en francs	Ressources par an en francs	Remarques
2020 à 2023	4 ans	8,6 millions	2,15 millions	Crédit-cadre initial : 7,6 millions (1,9 million / an), compte tenu des mesures d'économie décidées dans le cadre du PA 2018 (-0,7 million en 2020 et 2021) et du crédit complémentaire de 986 000 francs accordé par le CE, le 29 juin 2022, pour le financement des CRTU 2025 et des PA de la 5 ^e génération
2024 à 2029	6 ans	14,7 millions	2,45 millions	

Les organismes responsables de l'aménagement aux échelons communal et régional, confrontés à des tâches toujours plus complexes, déposent des demandes dont le nombre et le montant sollicité ne cessent de croître. Les ressources étant limitées, une pratique de subventionnement a dû être mise en place afin que les tâches puissent être accomplies en temps opportun et selon les standards de qualité attendus. Cette pratique se fonde sur l'ordre de priorités suivant, qui répartit les projets en trois catégories :

Première catégorie : dans la mesure où les dispositions légales ou des engagements fermes ne laissent aucune marge de manœuvre sur l'octroi de subventions ni sur leur montant, les demandes de subvention concernées doivent être traitées en priorité. Il s'agit notamment 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 de la subvention pour les CRTU (art. 7, al. 2 OFA).

Deuxième catégorie : les demandes de subvention traitées ensuite sont celles pour lesquelles le canton dispose d'une marge de manœuvre, dès lors qu'il n'existe aucune prétention à cet égard, ni quant à leur octroi, ni quant à leur montant. Les dispositions légales y relatives sont de nature potestative et la formulation retenue pour le taux est généralement « de x % au plus » ou « pouvant aller jusqu'à x % ». Sous réserve des dispositions de la législation spéciale, le taux minimal est de 30 % (art. 140, al. 1 LC).

Les demandes de subvention entrant dans la deuxième catégorie portent sur les objets suivants :

Les plans des régions au sens de l'article 7, alinéa 1 OFA, en particulier les plans directeurs régionaux EDT et les plans directeurs régionaux des installations sportives (art. 22 LCESp et art. 64 OCESp). Le taux de subventionnement est de 75 % au plus. Il est déterminé au cas par cas en fonction de l'intérêt du projet pour le canton.

Les planifications élaborées de manière coordonnée par plusieurs communes (art. 139, al. 1, lit. d LC et art. 7a OFA). Elles peuvent bénéficier d'une subvention de 50 % des frais au plus. Le montant de la subvention est déterminé en fonction de l'intérêt qu'elles présentent pour le canton et du nombre de communes participantes (art. 7a OFA).

Les plans de mise en œuvre des pôles de développement cantonaux (PDE), dès lors qu'il s'agit de mesures de l'aménagement du territoire qui revêtent de l'importance du point de vue de l'économie et présentent un intérêt particulier pour le canton (art. 139, al. 1, lit. a LC et art. 8

OFA). Le canton peut les financer à raison de 50 % des frais au plus, à un taux déterminé au cas par cas en fonction de l'intérêt qu'ils revêtent pour lui (art. 8 OFA).

Les mesures d'urbanisation interne, qui peuvent bénéficier d'un subventionnement à hauteur de 50 % des coûts au plus pour autant qu'elles respectent les conditions énoncées par le programme URBi^{plus}. Le critère de l'intérêt cantonal particulier est réputé respecté en vertu des principes d'aménagement inscrits dans la loi (art. 54, al. 2, lit. f et art. 64, al. 2, lit. f LC) ainsi que du programme URBi^{plus} lui-même.

Enfin, les plans directeurs de l'énergie des communes qui ne sont pas obligées de se doter d'un tel instrument (art. 57, al. 2, lit. a LCEn et art. 8a, al. 2 OFA). Ces plans sont nécessaires à la réalisation des objectifs de la LCEn, efficaces et opportuns, de sorte qu'ils bénéficient généralement de subventions cantonales à hauteur de 50 % des frais.

Troisième catégorie : en troisième lieu sont traitées les demandes de subvention concernant tous les autres plans et projets de l'aménagement du territoire émanant de communes, de régions d'aménagement, de conférences régionales ou de privés qui revêtent de l'importance du point de vue de l'écologie ou de l'économie. L'octroi d'une subvention est subordonné à l'existence d'un lien direct avec l'aménagement du territoire et à la présence d'un intérêt cantonal particulier (art. 139, al. 1, lit. a LC et art. 8 OFA). Le taux appliqué est de 50 % au plus et le montant de la subvention est défini au cas par cas compte tenu de l'intérêt du canton, qui doit être motivé. Celui-ci découle en règle générale du plan directeur cantonal, des autres plans directeurs, des plans sectoriels et des concepts cantonaux, du programme gouvernemental de législature ainsi que des arrêtés du Grand Conseil et du Conseil-exécutif à incidence spatiale (art. 8 OFA). La décision d'accorder ou non une subvention et, le cas échéant, la détermination de son montant relèvent de l'exercice en bonne et due forme du pouvoir d'appréciation. La promesse d'une subvention en faveur d'un projet de la troisième catégorie présuppose la présence de ressources financières en suffisance, d'une part, ainsi que d'un intérêt cantonal particulier à sa réalisation, d'autre part. Le taux de subvention peut être diminué jusqu'au seuil correspondant au minimum légal de 30 % (art. 140, al. 1, lit. a LC).

La pratique d'octroi des subventions décrite ci-dessus a été mise en place de manière à garantir une répartition de l'aide financière en faveur des mesures relevant de l'aménagement du territoire qui soit correcte du point de vue du droit et fondée sur des critères objectifs. Les moyens disponibles sont en effet limités et l'expérience montre que la nature, le nombre et la portée des demandes de subvention dépendent de divers facteurs qui ne peuvent être ni influencés ni anticipés.

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Sous « Axes de développement », l'objectif 1 du programme gouvernemental de législature 2023 à 2026, selon lequel « le canton de Berne renforce son attractivité en tant que pôle d'innovation et d'investissement », prévoit ce qui suit : « La planification stratégique du territoire sur l'ensemble du canton permet de réunir les conditions pour une urbanisation interne systématique. Des zones d'habitation et d'activités attrayantes pour un développement économique durable sont réalisées dans toutes les régions du canton dans le respect des orientations fixées par la politique énergétique et climatique. » L'objectif 5, dont la teneur est « Le canton de Berne pose les bases d'un développement durable effectif », est précisé en ce sens que « dans le domaine de l'aménagement du territoire, une approche stratégique est développée afin d'exploiter systématiquement la marge de manœuvre offerte par la législation (fédérale) pour soutenir le développement des énergies renouvelables et ainsi la transition énergétique. » Les dépenses

relatives au crédit-cadre sont inscrites au budget 2024 et au plan intégré mission-finance-ment pour la période 2025 à 2027.

5. 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 génère, pour la période allant de 2024 à 2029, de nouvelles dépenses uniques d'un montant total de 14,7 millions de francs.

6. Répercussions sur les communes

Le montant mis à disposition par le crédit-cadre permet aux communes, aux régions d'aménagement et aux conférences régionales de réaliser d'importantes mesures d'aménagement du territoire qui présentent un intérêt considérable pour le canton, comme l'élaboration des CRTU et des PA, le développement de sites de portée stratégique (PDE et ZSA), l'harmonisation des plans directeurs de l'énergie communaux et supracommunaux ou encore la mise en œuvre des principes de l'urbanisation interne. 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. Par l'octroi de subventions, le canton s'assure de la continuité de la coordination régionale des planifications et des mesures relevant de l'aménagement du territoire.

7. 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. Ainsi, 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 synthèse cantonale des CRTU forme une base solide sur laquelle reposent la planification cantonale de l'infrastructure et des transports, tandis que les PA, intégrés aux CRTU, servent de fondement au versement de subventions substantielles de la part de la Confédération. D'autres plans communaux et régionaux, notamment ceux qui résultent du mandat donné par la législation sur l'énergie (plans directeurs communaux de l'énergie), contribuent par ailleurs à un développement cantonal respectueux de l'environnement et du climat. Enfin, la mise en œuvre, au moyen d'instruments d'aménagement, des PDE et des ZSA ainsi que des planifications régionales EDT ont une fonction essentielle dans l'économie. Les subventions accordées par le canton contribuent ainsi indéniablement à la concrétisation, à la mise à jour ponctuelle et à la qualité des plans et projets des communes et des régions en matière d'aménagement qui sont centraux pour l'économie, la société et l'environnement.

En cas de rejet de la présente demande de crédit ou d'octroi d'un montant inférieur à celui qui est sollicité, les subventions du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire seraient supprimées ou diminuées, et le financement de la Confédération en faveur des projets RTP prendrait fin ou perdrait en importance. Un refus serait donc lourd de conséquences, non seulement pour les organismes responsables de l'aménagement aux plans communal et régional, mais aussi pour le canton. Dans une telle hypothèse, soit

les communes et les régions devraient assumer seules le financement des projets d'aménagement, soit les plans et projets ne seraient pas réalisés, mal exécutés ou reportés, au détriment du développement du canton et de la qualité de l'aménagement du territoire dans son ensemble. Des CRTU / PA qui ne respecteraient pas les prérequis auraient un impact très négatif sur le plan financier. En effet, les PA de l'ensemble du pays, soumis à des critères de qualité rigoureux, sont en concurrence les uns avec les autres. La LAT révisée accroît les exigences posées aux plans d'aménagement cantonaux, régionaux et communaux, qui doivent impérativement être à la hauteur. Si les projets et plans importants pour le canton ne pouvaient plus être soutenus de manière ciblée au moyen de subventions appropriées, cela pourrait retarder ou entraver le développement économique et les activités du secteur de la construction.

8. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le crédit-cadre pour la période allant de 2024 à 2029, de 14,7 millions de 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 la Feuille officielle du canton de Berne.