
Rapport

présenté par la Direction de l'instruction publique au Conseil-exécutif
à l'attention du Grand Conseil

concernant l'indemnité en faveur de la commune municipale de Berne pour la prise
en charge de tâches dans le domaine de la protection des monuments historiques ;
subvention annuelle 2011 – 2013

Autorisation de dépenses, nouvelle dépense périodique, crédit d'engagement
pluriannuel (crédit d'objet)

INS C

1. Synthèse

En vertu de la législation sur la protection du patrimoine, les communes disposant de leur propre service de protection des monuments historiques sont indemnisées des frais que cette activité implique, pour autant que ceux-ci découlent de la prise en charge de tâches déléguées par le canton. Cela suppose que la Direction de l'instruction publique ait délégué les tâches et attributions correspondantes à la commune concernée. Depuis la décision de la Direction de l'instruction publique en date du 10 juin 2002, c'est chose faite pour la Ville de Berne, dont la vieille ville est inscrite sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO et qui dispose depuis de nombreuses années de son propre service de protection des monuments historiques. Le montant de l'indemnité est fixé forfaitairement à 250 000 francs par an pour les années 2011 à 2013, ce qui correspond au crédit octroyé le 5 juin 2008 par le Grand Conseil pour les années 2008 à 2010. Ce montant est inscrit au budget 2011 et dans le plan intégré mission-financement pour les années 2012 et 2013.

2. Bases légales

- Loi du 8 septembre 1999 sur la protection du patrimoine (LPat ; RSB 426.41), articles 28 et 36 ;
- Ordonnance du 25 octobre 2000 sur la protection du patrimoine (OPat ; RSB 426.411), article 26, alinéa 3 ;
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 43, 47, 48, alinéa 2, lettre a, 50 et 52 ;
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 148 et 152 ;
- Loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1), article 3, alinéa 3 et article 6, alinéa 1, lettre c.

3. Description de l'affaire

3.1 Généralités

La législation sur la protection du patrimoine (loi du 8 septembre 1999 sur la protection du patrimoine, [LPat, RSB 426.41] ; loi du 9 juin 1985 sur les constructions [LC, RSB 721.0, en particulier les articles 9 à 10f, 64a et 152, remaniés suite à l'entrée en vigueur de la LPat]) a instauré une répartition des tâches entre le canton et les communes en matière de patrimoine immobilier. Le canton est compétent pour les « objets C » visés à l'article 13, alinéa 3 de l'ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC, RSB 721.1), c'est-à-dire les monuments historiques déclarés « dignes de protection » dans le recensement architectural ainsi que les monuments historiques déclarés « dignes de conservation » dans le recensement architectural, s'ils font partie d'un ensemble bâti inventorié dans le recensement architectural ou du périmètre de protection d'un site. Il est également compétent pour les objets figurant dans le recensement archéologique. Les communes sont compétentes pour tous les autres objets immobiliers.

Conformément à l'article 36, alinéa 2 LPat, la Direction de l'instruction publique peut, sur demande, déléguer aux communes possédant leur propre service de protection du patrimoine des tâches et des attributions relevant normalement de la compétence du canton. Seuls les classements d'office

visés à l'article 15 LPat font exception à cette règle. Les modalités de délégation des tâches et attributions sont régies par l'article 38 de l'ordonnance du 25 octobre 2000 sur la protection du patrimoine (OPat, RSB 426.411). La délégation de tâches suppose que la commune dispose d'un « service spécialisé doté des compétences et de l'infrastructure nécessaires ». Seules les grandes communes entrent par conséquent en ligne de compte. Pour elles, la délégation des tâches présente des avantages car elle permet de confier la protection du patrimoine à un seul organe.

Conformément à l'article 28 LPat, les communes qui se voient déléguer des tâches et des attributions par le canton ont droit à une indemnité compensant les charges financières résultant de l'exécution de ces tâches. Il s'agit donc d'une indemnité au sens de l'article 3, alinéa 3 de la loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu, RSB 641.1). Autrement dit, les communes ont droit à une subvention, laquelle est toutefois limitée dans le temps (art. 6, al.1, lit c LCSu). Compte tenu des compétences en matière d'autorisation de dépenses, la subvention doit être approuvée par le Grand Conseil comme nouvelle dépense périodique ; nouvelle dans la mesure où il existe une certaine marge d'appréciation concernant le montant de la subvention.

3.2 Service de protection des monuments historiques de la Ville de Berne

La Ville de Berne gère depuis de nombreuses années son propre service de protection des monuments historiques. Son travail a particulièrement contribué à l'inscription de la vieille ville de Berne sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. De plus, l'existence de services propres habilités à prendre soin des biens culturels faisant partie du patrimoine mondial de l'UNESCO est une condition obligatoire pour le classement de ceux-ci.

Le canton et la Ville se partageaient déjà les tâches liées à la protection du patrimoine avant l'entrée en vigueur de la loi sur la protection du patrimoine : le service municipal accomplissait en effet toutes les tâches concernant la ville qui incombent normalement au canton. Avant 2001, le canton versait déjà à la Ville, en vertu de l'ancien droit, une subvention volontaire s'élevant à 150 000 francs par an.

3.3 Délégation des tâches à la Ville par le canton

Sur la base du nouveau droit et compte tenu de l'article 38 OPat, la Direction de l'instruction publique a délégué, pour une durée indéterminée, les tâches du canton à la Ville par décision du 10 juin 2002. Les tâches et les compétences sont définies dans la décision.

L'expérience a montré que le service de protection des monuments historiques de la Ville de Berne doit être étroitement lié à l'administration municipale et qu'il doit entretenir un réseau relationnel à cette échelle. Il est donc évident que le service de protection des monuments historiques de la Ville de Berne fait partie de l'administration municipale et non de l'administration cantonale. Le service cantonal ne pourrait, de l'extérieur, établir et maintenir la relation avec les autorités municipales qu'au prix d'efforts supplémentaires considérables.

3.4 Collaboration des services de protection de la Ville et du canton

Depuis les changements intervenus à la tête du service municipal de protection des monuments historiques en 2007 et du Service des monuments historiques du canton en 2009, la collaboration entre les deux instances fait l'objet d'un réexamen critique en vue de son développement. Les deux services envisagent notamment d'améliorer leur coopération dans le domaine des relations publiques et de la communication, dans le traitement de questions spécialisées particulières et dans l'élaboration d'une position commune sur les thèmes de fond. Ils travaillent déjà de concert dans le domaine de la formation continue, dans la gestion de certaines questions techniques et au niveau stratégique.

Le transfert de tâches relevant de la protection du patrimoine à la Ville de Berne tel qu'il a été organisé par la Direction de l'instruction publique dans sa décision du 10 juin 2002 ne correspond plus, dans certains domaines, à la réalité de la situation. La décision ne régleme que de façon très limitée et peu détaillée les conditions de la collaboration et de la coordination entre le service municipal et le service cantonal. C'est pourquoi la Direction de l'instruction publique abrogera sa décision à la fin de la période de subventionnement 2011-2013, soit au 31 décembre 2013, et

entamera des négociations avec la Ville de Berne afin de déterminer, pour la période de subventionnement 2014-2016, les nouvelles modalités de transfert de ces tâches.

4. Répercussions sur les finances

Les charges brutes du service municipal de protection des monuments historiques inscrites aux comptes 2009 de la Ville de Berne se sont chiffrées à quelque à 1 111 000 francs. La somme inscrite au budget 2010 s'élevait à 1 103 000 francs, ce qui est du même ordre de grandeur. En 2010, le service municipal comptait quatre postes à plein temps, pourvus pour un peu plus des trois quarts d'entre eux par du personnel spécialisé et pour un peu moins d'un quart par du personnel administratif. Les charges de personnel se sont montées à 556 000 francs (comptes 2009). Le service municipal gère environ 2 000 objets C qui ressortissent normalement au canton.

Pour assurer ses tâches dans le respect des prescriptions cantonales, le service municipal de protection des monuments historiques a besoin d'un poste et demi de personnel spécialisé et d'un demi-poste de personnel administratif supplémentaires. La Ville de Berne demande donc au canton une subvention annuelle de 250 000 francs, ce montant ne devant pas être versé pour des dépenses spécifiques mais de façon forfaitaire.

La Ville dispose elle-même de moyens restreints pour le soutien de projets de conservation du patrimoine (143 000 francs en 2010). Il reste à celle-ci, ainsi qu'aux propriétaires de biens, la possibilité de demander, dans le cadre de projets de restauration concrets, des subventions sur le crédit de subventionnement du canton ou de faire appel au Fonds de loterie. Dans les deux cas, c'est au Service cantonal des monuments historiques qu'il incombe de coordonner les subventions octroyées (voir art. 27 OPat).

Comme le montrent les expériences réalisées pour les années 2008 à 2010 (le 5 juin 2008, le Grand Conseil a approuvé un montant correspondant pour cette période), l'affaire n'a pas de répercussions financières sur les communes, le personnel et l'économie.

5. Proposition

Subvention cantonale de 250 000 francs par an pour les années 2011 à 2013. Ces dépenses sont inscrites au budget 2011 et dans le plan intégré mission-financement pour les années 2012 et 2013.

Vu les considérations qui précèdent, la Direction de l'instruction publique propose d'approuver le présent projet d'arrêté.

Berne, le 15 février 2011

Le directeur de l'instruction publique

Bernhard Pulver

Renseignements : Michael Gerber, chef du Service des monuments historiques, Office de la culture, tél. 031 633 50 51, courriel michael.gerber@erz.be.ch