

Rapport

présenté par la Direction de l'économie publique
au Conseil-exécutif
à l'intention du Grand Conseil

Office de l'agriculture et de la nature, amélioration foncière; projet n°33566; crédit complémentaire, crédit d'engagement pluriannuel (relèvement du crédit-cadre, prolongation de durée)

1. RESUME

Le 24 novembre 2004, le Grand Conseil a approuvé le remaniement parcellaire des vignobles de Douane - Gléresse - Daucher - Alfermée (DGDA) et accordé à ce projet une subvention cantonale de 33,2 pour cent, soit une subvention maximale de 4 714 400 francs.

Peu après le début des travaux (printemps 2010), le syndicat d'améliorations foncières viticole DGDA a révisé son projet concernant les nouvelles infrastructures et les murets de vignoble d'après les recommandations de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FSPAP) et de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP). Le projet modifié prévoit de nouveaux murets de vignoble, répondent à des normes d'esthétique paysagère plus élevées que le type de construction prévu à l'origine; en outre, les murets situés à proximité immédiate de l'église de Gléresse et des voies de communication historiques seront reconstruits sous la forme de murs de pierres sèches. Le choix d'une norme de qualité plus élevée se justifie par l'emplacement des ouvrages prévus : ils se situent dans le périmètre de l'objet n°1001 « Rive gauche du lac de Biemme » inscrit à l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP).

La révision du projet a fait l'objet d'une concertation avec les organismes de protection cantonaux et nationaux et les offices fédéraux ou cantonaux compétents.

La révision du projet général du 4 mai 2004 a engendré les surcoûts suivants:

Nouveaux murets de vignobles d'une qualité globalement accrue:	CHF 1 700 000
Divers surcoûts imprévisibles durant la planification et la construction:	CHF 530 000
Renchérissment jusqu'en 2009:	CHF 424 000
<hr/>	
Surcoûts donnant droit à des subventions au titre des crédits pour les améliorations foncières (prix de 2009):	CHF 2 654 000
<hr/>	
Murs de pierres sèches au lieu de la finition initialement prévue :	CHF 1 020 000
Renchérissment jusqu'en 2009:	CHF 180 000
<hr/>	
Montant total au titre des murs de pierres sèches (prix de 2009):	CHF 1 200 000

Les surcoûts estimés donnant droit à des subventions, s'élevant au total à 2 654 000 francs, sont partiellement couverts par les subventions suivantes: 881 128 francs du canton (33,2%) et 1 035 060 francs de la Confédération.

Le syndicat d'améliorations foncières viticole DGDA sollicite une contribution à fonds perdu auprès du Fonds de loterie bernois au titre des surcoûts entraînés par l'amélioration de l'esthétique paysagère des nouveaux murets de vignobles. Une subvention prélevée sur le Fonds de Loterie, d'un montant de 303 450 francs (15%), est versée au titre des surcoûts liés aux murets, estimés à 2 023 000 francs (prix de 2009).

Les coûts de construction des murs de pierres sèches sont supportés par les organismes régionaux et nationaux de protection.

434 362 francs restent donc à la charge des membres du syndicat d'améliorations foncière viticole DGDA en sa qualité de maître d'ouvrage.

2. BASES LEGALES

- Articles 30, 36 et 38 de la loi cantonale du 16 juin 1997 sur l'agriculture (LCAB; RSB 910.1)
- Article 2 de l'ordonnance du 5 novembre 1997 sur les améliorations structurelles (OASA; RSB 910.113)
- Articles 34, alinéa 3, 44, 46, alinéa 2, lettre c, et 48 de la loi du 4 mai 1993 sur les loteries (RSB 935.52)
- Articles 31, alinéas 2 et 3, et 35, alinéa 1 de l'ordonnance du 20 octobre 2004 sur les loteries (RSB 935.520)
- Articles 46 et 48, alinéa 2, lettre a, 49, 50, alinéa 3, 53 et 54, alinéas 1 à 3 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0)
- Articles 149 et 152 de l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1)
- Arrêté du Grand Conseil n°2758 du 24 novembre 2004

3. CONTEXTE

3.1 Projet général et crédit-cadre

La définition des infrastructures à réaliser et l'estimation des coûts établies dans le projet général du 4 mai 2004 se fondaient pour l'essentiel sur les expériences tirées du remaniement parcellaire viticole de Chavannes, commune de La Neuveville (de 1990 à 2000). Le type de mur peu onéreux connu sous le nom de «Schafis» avait été développé à cette époque et réalisé pour la construction des nouveaux chemins. Les organismes nationaux et régionaux de protection ont toujours considéré cette réalisation comme réussie aux plans de l'esthétique et de l'écologie. La direction de projet DGDA avait donc prévu le même type d'ouvrage dans les vignobles des communes de Douanne-Daucher et de Gléresse.

Le 24 novembre 2004, le Grand Conseil a alloué une subvention cantonale de 33,2 pour cent, soit une subvention maximale de 4 714 400 francs, aux coûts du remaniement parcellaire viticole DGDA, estimés à 14 200 000 francs.

3.2 Procédure d'amélioration foncière

Le 10 février 2005, la Direction de l'économie publique a clos la procédure de fondation de l'entité responsable du remaniement parcellaire viticole DGDA et approuvé ses statuts et ses projets, les organismes cantonaux de protection, les offices cantonaux et fédéraux concernés et la CFNP ayant donné leur accord au projet général du 4 mai 2004.

Depuis 2005, le Service des améliorations structurelles et de la production (SASP) du canton de Berne organise des conférences annuelles réunissant la coopérative DGDA, ses mandataires, les organismes cantonaux de protection et les offices publics concernés. Cette plateforme permet de discuter les projets et de les adapter aux charges publiques pouvant leur être imposées. Organisation d'ampleur nationale, la FSPAP n'a pas été invitée à participer. Le secteur des améliorations foncières de l'Office fédéral de l'agriculture y représente la Confédération.

Le 25 juin 2007, la coopérative DGDA a mis la nouvelle répartition, le projet général de construction et le projet de mesures écologiques à l'enquête publique. Entre temps, toutes les oppositions ont été traitées sans qu'aucune modification majeure n'ait dû être apportée aux mesures prévues.

Le 23 mars 2009, la coopérative DGDA, les offices concernés et les organismes de protection ont convenu de la construction des murets de vignoble de type « Schafis» , à l'issue d'une visite commune effectuée à Chavannes en février 2009 pour observer les murets existants.

Le 21 juillet 2009, les travaux de construction ont fait l'objet d'appels d'offres et le 10 septembre 2009, la direction de la coopérative a pu décider de l'adjudication de l'ensemble du mandat à la société Hirt AG de Bienne. Les prix unitaires étaient 4,64 pour cent supérieurs à ceux qui avaient été portés au plan général du 4 mai 2004.

Le 26 octobre 2009, le SASP a autorisé la réalisation des travaux de la première étape de construction et ceux-ci ont effectivement commencé en février 2010.

Lors de la conférence du 19 avril 2010 avec les organismes de protection et les offices concernés, la convention du 23 mars 2009 a été confirmée tandis que des premières propositions étaient présentées pour l'amélioration de la construction des murets.

Le 20 avril 2010, la FSPAP critiquait avec véhémence dans la presse quotidienne régionale les premiers tronçons de murets construits et exigeait des modifications substantielles du projet. Cette réaction a mené à l'organisation d'une inspection le 9 juin 2010 sous l'égide du SASP, en la présence des organismes de protection et des offices concernés; cette fois-ci, la FSPAP et une délégation de la CFNP y ont également pris part. Les améliorations au projet de murets discutées à cette occasion et réalisées par la suite ont donné naissance au type de muret «Twann». La réalisation de ce type de muret, plus adapté du point de vue paysager, entraîne des surcoûts importants.

3.3 Etat d'avancement des travaux d'amélioration

En l'état actuel de la procédure de nouvelle répartition dans le cadre du remaniement parcellaire viticole, plus aucune opposition n'est pendante; la prise de possession du nouvel état a donc pu avoir lieu. La Direction de l'économie publique devrait approuver les transferts de propriété à l'automne 2012. Près des deux tiers du remaniement parcellaire sont ainsi achevés. En revanche, pour l'heure, seuls 20 pour cent environ des travaux de construction nécessaires ont été réalisés. Par voie de décision, le SASP a validé chacune des étapes de construction sur la base de projets jusqu'en 2016; la durée du crédit-cadre doit donc être prolongée en conséquence. Trois étapes supplémentaires sont encore prévues ; elles seront réalisées par la coopérative DGDA entre 2011 et 2016. Ensuite, le nouvel état fera l'objet d'une mensuration officielle.

Le résultat de l'appel d'offres concernant les travaux de construction, les surcoûts imprévisibles occasionnés par les oppositions et, pour une large part, les améliorations relevant de l'esthétique paysagère apportées aux murets conduiront très vraisemblablement à un dépassement du crédit-cadre approuvé par le Grand Conseil le 24 novembre 2004. Dans ces conditions et vu les dispositions de la législation financière, la Direction de l'économie publique propose un relèvement adapté du crédit-cadre déterminant.

4. MODIFICATION DU PROJET

4.1 Motivation de la modification

Les modifications du projet résultant des oppositions formées durant la mise à l'enquête publique de la nouvelle répartition sont relativement modestes et n'auraient probablement pas conduit au dépassement du crédit-cadre. Ce sont les réactions évoquées ci-dessus de la FSPAP et de la CFNP qui ont entraîné les modifications essentielles du projet. D'après ces organismes, le type de muret «Schafis» se marie mal avec le paysage en terrasses du périmètre DGDA et doit être amélioré:

- la qualité esthétique paysagère des nouveaux murets initialement prévus doit ainsi être accrue. Ils doivent être édifiés à partir de pierres calcaires plus petites et mieux formées avec des joints plus étroits. Cette modification, qui caractérise le type de muret «Twann», entraîne une augmentation significative des coûts liés au travail et au matériel. Seuls 8 mètres carrés sont ainsi construits par jour contrairement aux 21 mètres carrés initialement prévus.
- Les nouvelles infrastructures prévues aux abords de l'église de Gléresse et le long des voies de communication historiques à Douanne et à Gléresse doivent être érigées sous la forme de murs de pierres sèches traditionnels. Ces modifications impliquent également des surcoûts notables, supportés cependant par les organismes nationaux et régionaux de protection; ils

ne concernent donc ni la coopérative, ni les crédits alloués par le canton et la Confédération au titre des améliorations foncières.

La coopérative DGDA a décidé de mettre en œuvre les modifications du projet, en dépit du fait que le permis de construire vaut pour des murets de type «Schafis» et que les requêtes de la FSPAP et de la CFNP ont été exprimées en dehors de la procédure ordinaire. Elle souhaite éviter que le remaniement parcellaire viticole DGDA, considéré comme une entreprise écologique à la direction exemplaire, puisse prêter le flanc aux critiques de l'opinion publique et qu'il prenne des années de retard. Les conséquences d'une non-entrée en matière de la coopérative sur les requêtes de la FSPAP et de la CFNP sont difficilement prévisibles. Dans le pire des cas, il faudrait envisager une révision de la décision de principe de l'Office fédéral de l'agriculture par laquelle de nouvelles conditions seraient posées en matière de construction des murets. En toute hypothèse, le projet serait considérablement retardé.

4.2 Modification du projet au vu de l'arrêté du Grand Conseil du 24 novembre 2004

Le Grand Conseil a arrêté le crédit-cadre en fonction du projet général en date du 4 mai 2004. A l'époque, les plans de construction et les résultats de l'appel d'offres n'étaient pas encore connus. Il n'a donc pu se prononcer de manière définitive sur les modalités de construction prévues pour les murets de vignobles.

Les modifications apportées au projet et les surcoûts ainsi engendrés par rapport au crédit-cadre n'étaient pas prévisibles en 2004; ils sont le résultat des premiers travaux d'exécution et n'ont donc été connus qu'au début de l'année 2010.

Dans le rapport accompagnant l'arrêté du Grand Conseil, la préservation durable du paysage viticole, qui fait partie intégrante de la région bernoise de Bienne-Seeland, est désignée comme étant l'objectif prioritaire de l'amélioration des vignobles. Le crédit complémentaire demandé vise directement la réalisation de cet objectif.

5. SURCOÛTS

Dans un souci de transparence, l'augmentation des coûts du projet est représentée dans le tableau ci-dessous, lequel contient les prix du projet révisé sur la base des prix du projet du 5 mai 2004. Le renchérissement fondé sur l'indice des coûts de production (ICP) et l'indice des salaires nominaux de la KBOB et calculé jusqu'en 2009 sont comptabilisés en sus.

Base des prix	Projet général	Projet révisé	Murs de pierres sèches	Total des coûts
Travaux de construction: 2001	du 5 mai 2004	novembre 2010		
Travaux de génie civil: 2003	T.V.A. à 7,6 % incluse	T.V.A. à 7,6 % incluse	T.V.A. à 7,6 % incluse	T.V.A. à 7,6 % incluse
Avant-projet et fondation	371 220	296 941	○	296 941
Remaniement parcellaire	3 087 660	3 175 907	○	3 175 907
Aménagement de chemins et de murets	6 757 280	8 900 311	1 020 000	9 920 311
Rénovation de murets existants			○	
Mesures écologiques	3 311 340 672 500	3 314 089 742 752	○	3 314 089 742 752
Renchérissement jusqu'en 2009	2 110 000	2 534 000	180 000	2 714 000

Total, base des prix 2009	16 310 000	18 964 000	1 200 000	20 164 000
---------------------------	------------	------------	-----------	------------

Les surcoûts sont imputables aux réalisations supplémentaires suivantes:

Travaux de planification et d'étude pour le remaniement parcellaire imprévisibles	105 000
Honoraires d'ingénieur au titre de la révision du projet	50 000
Travaux de construction supplémentaires résultant des oppositions	70 000
Qualité esthétique paysagère des murets accrue (adoption du muret de type «Twann»)	1 666 535
Prix de l'offre de 4,64 % supérieurs aux prix prévus dans le projet général	269 871
Surcoûts des mesures écologiques (projet de mise en réseau OQE)	70 251
Réserve pour les imprévus	93 738
Murs de pierres sèches au lieu de murets de type «Schafis»	1 020 000
Economies diverses	- 95 395
Renchérissement jusqu'en 2009	604 000
Total des surcoûts (prix de 2009)	3 854 000

Le financement des surcoûts liés aux murs de pierres sèches prévus est supporté par les organismes régionaux et nationaux de protection. Ces surcoûts d'un montant de 1 200 000 francs ne sont pas compris dans le présent projet d'arrêté.

5.1 Rapport coût/utilité

La présente modification du projet devrait mieux assurer la protection durable du paysage en terrasses de la « Rive gauche du lac de Biemme » que le projet initial. L'utilité publique et théorique de cette variante est difficilement quantifiable mais elle est tenue pour très importante par les organismes régionaux et nationaux de protection ainsi que par les offices cantonaux et fédéraux impliqués.

La viticulture n'en tirera pas non plus d'utilité financière mesurable.

La modification du projet proposée contribue à pérenniser le soutien de tous les participants directement concernés, de la population locale et des organismes de protection au remaniement parcellaire viticole DGDA.

5.2 Adjudication des travaux, offres complémentaires

La coopérative DGDA a attribué le mandat de construction des nouvelles infrastructures et des murets à la société Hirt AG, de Biemme, le 10 septembre 2009. La valeur des prestations supplémentaires susmentionnées au titre de la construction des murets représente moins de la moitié de la valeur de la prestation devisée dans l'offre initiale. Distinguer entre la construction des murets selon la modification et la construction des infrastructures engendrerait des difficultés considérables sur les plans non seulement technique et économique, mais aussi juridique. La coopérative DGDA attribuera donc de gré à gré la réalisation des modifications du projet de murets à la société Hirt AG par sur la base d'offres complémentaires. Cette démarche s'appuie sur l'article 7, alinéa 3, lettre e de l'ordonnance du 16 octobre 2002 sur les marchés publics (OCMP; RSB 731.21).

6. FINANCEMENT ET RELÈVEMENT DU CRÉDIT-CADRE DU 24 NOVEMBRE 2004

D'entente avec le Service des Fonds et autorisations (POM) et le secteur des améliorations foncières de l'Office de l'agriculture, le SASP prévoit de financer les surcoûts comme suit:

Amélioration foncière 33,2% par an	CHF 2 654 000	CHF 881 128
Fonds de loterie 15% par an	CHF 2 023 000	CHF 303 450
Total pour le canton		CHF 1 184 578
Confédération 39% par an prévus	CHF 2 654 000	CHF 1 035 060
Coûts résiduels à la charge de la coopérative		CHF 434 362
Total		CHF 2 654 000

6.1 Crédit au titre de l'amélioration foncière

La subvention cantonale demandée de 33,2 pour cent correspond au taux arrêté par le Grand Conseil le 24 novembre 2004.

Le crédit-cadre alloué au remaniement parcellaire viticole DGDA après ajustement s'élèverait ainsi à 6 599 498 francs.

L'amélioration du projet concernant les murets de vignobles ne peut être financée par le canton et la Confédération sans le relèvement du crédit-cadre.

6.2 Fonds de loterie

Le Fonds de loterie motive la subvention qu'il accorde au projet par les enjeux particulièrement importants de la protection du paysage en terrasses de la « Rive gauche du lac de Biemme ». Le Fonds de loterie soutient régulièrement les projets d'érection de murs de pierres sèches au titre de la protection du patrimoine. Il accorde en principe une subvention couvrant 30 pour cent des coûts déterminants. En l'espèce, les murs de pierres sèches seront, contrairement à la méthode conventionnelle, légèrement renforcés par du béton. Le taux de la subvention en est diminué de moitié, soit 15 pour cent. En matière de protection de la nature et d'esthétique, les murets répondent aux critères esthétiques des murs de pierres sèches. Le calcul de la subvention se base sur les surcoûts entraînés par l'adoption ultérieure d'un type de muret de meilleure qualité. Toutes les parties concernées se sont déclarées disposées à supporter leur part des surcoûts. La subvention du Fonds de loterie ramène à un niveau supportable la charge supplémentaire pesant sur la coopérative.

6.3 Engagement impossible à différer au sens de l'article 54, alinéa 4 LFP (4e étape)

Le Service des améliorations structurelles et de la production (SASP) a approuvé la 4^e étape du projet le 7 septembre 2009 et, sur le fondement de l'arrêté du Grand Conseil du 24 novembre 2004, une subvention cantonale de 913 000 francs pour les coûts portés au devis de 2 750 000 francs. La 4^e étape du projet concerne notamment une première partie de la construction des murets de vignobles prévus. La modification du projet concernant le type de muret «Twann» entraîne pour cette étape des surcoûts estimés à 520 000 francs.

Le Conseil-exécutif, en vertu de l'article 54, alinéa 4 LFP, a alloué une subvention cantonale de 250 640 francs au titre de ces surcoûts et relevé en conséquence le crédit-cadre arrêté par le Grand Conseil le 24 novembre 2004. Le crédit complémentaire accordé pour la 4^e étape est motivé comme suit:

Les travaux de construction, y compris ceux ayant causé les dépenses additionnelles décrites dans le rapport, doivent pouvoir être menés à terme sans interruption coûteuse afin que les comptes puissent être bouclés. L'attente d'un arrêté du Grand Conseil au sujet du crédit complémentaire causerait un arrêt des travaux, synonyme de surcoûts significatifs et de retards supplémentaires.

Du reste, l'amélioration esthétique des murets durant la 4^e étape est judicieuse en soi («chaque mètre carré supplémentaire de muret réalisé apporte une plus-value au paysage de la zone inscrite à l'IFP [trad.]»).)

6.4 Financement résiduel des investissements

Depuis la fondation de la coopérative, les propriétaires fonciers versent des acomptes annuels à hauteur de 25 francs par are de vignoble au titre des coûts résiduels des améliorations foncières. A la fin de l'année 2011, la coopérative DGDA mettra à l'enquête publique son plan de répartition des coûts, en application du principe de l'avantage retiré (arts 20 et 30 de la loi du 16 juin 1997 sur la procédure des améliorations foncières et forestières [LPAF, RSB 913.1]). Le financement des coûts résiduels est ainsi garanti.

6.5 Répercussions en termes de personnel, coûts induits

Ce projet n'a aucune répercussion en termes de personnel et n'engendre aucun coût induit pour le canton.

7. IMPACT DES MODIFICATIONS DU PROJET

Coopérative:	la direction de la coopérative DGDA a approuvé les modifications le 10 août 2010.
Communes:	la direction a informé les communes concernées de ces modifications le 14 septembre 2010.
Environnement:	les modifications apportées au projet ont un impact exclusivement positif sur la protection des paysages et de la nature.
Canton:	l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, le Service de promotion de la nature, le Service cantonal des monuments historiques et l'Office cantonal des ponts et chaussées approuvent le présent projet.
Confédération:	le Secteur des améliorations foncières de l'Office fédéral de l'agriculture a promis son adhésion au projet et ainsi une participation au financement des surcoûts. La CFNP approuve également la modification du projet.

8. PROPOSITION

La Direction de l'économie publique propose au Conseil-exécutif d'approuver le relèvement du crédit-cadre en faveur du remaniement parcellaire viticole DGDA ainsi que son financement en partie issu du Fonds de loterie.

Berne, le

Le directeur de l'économie publique

Andreas Rickenbacher
Conseiller d'Etat

Annexes

- Arrêté du Grand Conseil n°2758 du 24 novembre 2004 avec rapport
- Estimation globale des coûts du 5 novembre 2010 établie par le bureau d'ingénieurs GeoplanTeam, Nidau
- Plans du projet au 1:2000^e
- Comparaison des murets de type «Schafis» et « Twann» à l'aide de photographies
- Rapport du Service des améliorations structurelles et de la production (SASP) de juillet 2009 sur le remaniement parcellaire viticole DGDA
- Prise de position de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) du 3 février 2011

Pour tout renseignement complémentaire, s'adresser à

Kurt Ryf, ingénieur d'arrondissement SASP compétent
Téléphone: 031 720 33 55

Heinz Baldinger, chef Génie rural SASP

Téléphone: 031 720 33 57

Dominique Cléménçon, chef du Fonds de loterie et du sport,
Téléphone: 031 633 48 14