

Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale

Conférence de presse du 19 mai 2005

Exposé de



Madame Barbara Egger-Jenzer, présidente du gouvernement, directrice des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne

et de

Monsieur Werner Luginbühl, conseiller d'Etat, directeur de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne

**La version orale fait foi
Embargo: 19 mai 2005, 10h30**

1 Pourquoi le besoin de réformes se fait-il sentir?

(Werner Luginbühl)

Quelles sont les raisons qui, aux yeux du Conseil-exécutif, justifient que des réformes soient entreprises dans les agglomérations et dans les régions rurales du canton de Berne? Les principaux problèmes qui appellent de toute urgence des solutions sont au nombre de deux:

1. A l'heure actuelle, la **coopération intercommunale** à l'échelle régionale est à maints égards trop laborieuse, et ne permet pas de prendre des décisions suffisamment contraignantes. De nombreux organes actifs dans des périmètres qui ne se recoupent pas traitent de questions précises et assument des tâches particulières. Ce qui fait défaut, c'est un organe politique qui coordonne globalement les tâches régionales, ainsi qu'un processus de prise de décisions clair. Les lacunes existant en la matière sont particulièrement évidentes dans le cas des conférences culturelles régionales: les processus y sont très longs, et l'on ignore jusqu'au moment où ils arrivent à terme si les communes donneront leur accord aux contrats culturels.

2. Les agglomérations, en particulier, sont confrontées à des **problèmes** de plus en plus aigus dans le domaine des **transports**. Le volume du trafic est en constante augmentation, et nos réseaux tant routiers que ferroviaires sont proches du seuil de saturation. Or, nous ne parviendrons à résoudre de tels problèmes qu'en veillant à ce que le milieu bâti se développe avant tout en des endroits aussi bien desservis que possible par des transports publics performants. Il est donc nécessaire de coordonner la planification des transports et l'urbanisation, ce qui requiert impérativement la participation de toutes les communes et du canton. A cela s'ajoute qu'une démarche concertée et une harmonisation des plans dans les domaines des transports et de l'urbanisation permettent d'espérer un soutien financier de la part de la Confédération. Cette dernière envisage en effet d'encourager de manière ciblée la résolution des problèmes liés au trafic d'agglomération par le biais d'un fonds d'infrastructure.

Enfin, le Conseil-exécutif a reçu du Grand Conseil un **mandat** clair:

Lors des débats relatifs à la **stratégie pour les communes**, en novembre 2000, le parlement a en effet demandé, par le biais d'une déclaration de planification, l'élaboration d'une stratégie en faveur des agglomérations. Par ailleurs, lorsqu'il a examiné la stratégie de croissance, il a indiqué sans ambiguïté que les besoins de l'espace rural devaient eux aussi être pris en considération.

2 Que propose le Conseil-exécutif?

(Werner Luginbühl)

Les réformes envisagées suivent trois orientations générales:

- Tout d'abord, la coopération au sein des régions doit devenir plus efficace, et c'est dans cette perspective que le Conseil-exécutif propose le **modèle de la conférence régionale**.
- Ensuite, l'harmonisation doit être renforcée dans les domaines des transports et de l'urbanisation, ce qui implique un remodelage des instruments de planification et d'aménagement. Une première étape verra l'élaboration de conceptions régionales des transports et de l'urbanisation, et d'autres changements interviendront dans une seconde étape.
- Enfin, les réformes exigent une structure spatiale claire. Dans ce contexte, le Conseil-exécutif propose de recourir aux périmètres des conférences régionales des transports (CRT), qui ont fait leurs preuves, tout en les harmonisant avec ceux qui sont définis par le projet de réforme de l'administration cantonale décentralisée. Je reviendrai plus loin sur les détails d'une telle harmonisation.

Les différentes démarches envisagées s'articulent toutes autour du modèle de la conférence régionale.

Comme je l'ai déjà mentionné, la coopération intercommunale est certes nécessaire – et cette constatation se vérifie toujours davantage – mais elle se révèle également plus ardue.

Le Conseil-exécutif s'est donc particulièrement réjoui de la proposition présentée par la région de Berne au début de 2004. Il l'a examinée et en a relevé les nombreuses qualités, avant d'en poursuivre la concrétisation. Le gouvernement entend désormais offrir à toutes les régions la possibilité d'appliquer une solution semblable, appelée "modèle de la conférence régionale".

Quel est le fonctionnement de ce modèle? En voici les principales caractéristiques:

- Les maires et les mairesses, élus par le peuple, représentent les communes au sein de la conférence régionale.
- Les titulaires d'une telle charge cumulent deux avantages: du fait de leur élection populaire, ils peuvent se prévaloir d'une grande légitimité démocratique d'une part, et ils possèdent d'autre part une vue d'ensemble des affaires stratégiques qui concernent leur commune et leur région.
- Le conseil communal peut décider de donner des consignes de vote au maire ou à la mairesse dans la perspective de la prise de décisions à l'échelle régionale.
- Au sein de la conférence régionale, les communes disposent d'un droit de vote pondéré en fonction de leur importance démographique.
- La conférence régionale peut instituer des commissions. De plus, les projets essentiels font, comme aujourd'hui, l'objet de procédures de consultation auprès des communes ainsi que de procédures de participation publique.
- Enfin – et il s'agit là d'un élément fondamental – le peuple et les exécutifs communaux disposent d'un droit d'initiative et d'un droit de référendum s'agissant des questions importantes.

L'introduction du modèle de la conférence régionale repose sur une base volontaire: les communes doivent décider, à l'occasion d'une votation constitutive, si elles entendent ou non l'adopter. Ce n'est que si la proposition recueille la **double** majorité des communes et des votants que le modèle de la conférence régionale peut voir le jour.

La conférence régionale se chargera alors de planifier les transports et l'urbanisation, et prendra les décisions nécessaires dans le domaine de l'encouragement des activités culturelles. Ces trois tâches lui seront imposées par le droit cantonal. Concrètement, cela signifie que là où une conférence régionale sera mise sur pied, elle reprendra à son compte les tâches actuellement accomplies par les conférences régionales des transports et par les conférences culturelles régionales.

Les communes pourront par ailleurs décider de déléguer d'autres tâches à la conférence régionale, comme la planification des installations sportives ou la promotion économique.

Pour rendre possible l'adoption du modèle de la conférence régionale, le canton doit modifier la Constitution et la loi sur les communes, de sorte qu'un scrutin populaire aura obligatoirement lieu.

Qu'apporte le modèle de la conférence régionale?

- Il est simple et permet la prise rapide de décisions, si nécessaire à la majorité.
- Il est démocratique à plusieurs égards: les maires et mairesses sont élus au scrutin populaire; de plus, certaines décisions de la conférence régionale sont soumises au référendum, et la discussion peut être lancée dans divers domaines au moyen d'une initiative.
- Il est facultatif et flexible mais repose sur des bases légales claires, élaborées par le canton.

A l'échelle suisse, ce modèle a rencontré un écho très favorable. La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), composée de représentants de la Confédération, des cantons et des villes, le considère comme judicieux et prometteur.

Périmètre

La délimitation des périmètres, c'est-à-dire des territoires à l'intérieur desquels des conférences régionales doivent pouvoir être instaurées, constitue un élément clé du modèle.

Le Conseil-exécutif est convaincu que la solution trouvée en l'espèce est susceptible d'obtenir un consensus. Il s'agit de recourir aux périmètres des conférences régionales des transports (CRT) qui ont déjà fait leurs preuves pour la coordination de la planification des transports. En effet, les problèmes liés au trafic ne cessent pas une fois franchies les limites des agglomérations telles que les définit l'Office fédéral de la statistique.

Par ailleurs, les limites extérieures des périmètres doivent coïncider avec celles que le Conseil-exécutif propose dans le cadre de la réforme de l'administration cantonale décentralisée. C'est ainsi que six, voire sept périmètres sont envisagés pour les conférences régionales:

- Oberland oriental, identique à l'arrondissement administratif;
- Thoue – Oberland occidental, correspondant aux territoires des arrondissements administratifs de Thoue, du Haut-Simmental – Gessenay et de Frutigen – Bas-Simmental;
- Berne, regroupant les arrondissements administratifs du Mittelland septentrional et du Mittelland méridional;
- Emmental et Haute-Argovie, identiques aux arrondissements administratifs du même nom, ainsi que
- Jura bernois et Seeland – la question de savoir si ces deux régions administratives doivent constituer une ou éventuellement deux conférences régionales restant ouverte.

Un changement de conférence régionale est prévu dans le cas de 25 communes, sur la base du projet de découpage du territoire qui a fait l'objet d'une procédure de consultation anticipée dans le contexte de la réforme de l'administration cantonale décentralisée. L'illustration 13 du rapport indique les communes dont il s'agit.

En ce qui concerne l'encouragement des activités culturelles, il est possible de créer des sous-régions à l'intérieur des périmètres des conférences régionales à condition qu'elles aient au moins la taille des actuelles conférences culturelles régionales.

3 Quel a été le résultat de la procédure de consultation?

(Werner Luginbühl)

Le Conseil-exécutif a soumis un projet de stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale à une procédure de consultation organisée sur une vaste échelle entre octobre 2004 et janvier 2005.

Dans ce contexte, en outre, des représentants du gouvernement et de la direction du projet ont exposé les grandes lignes de la stratégie au public à l'occasion de sept séances d'information régionales, et ont engagé une discussion avec les participants, au nombre de 550 au total.

Le projet envoyé en consultation a suscité un écho majoritairement favorable.

Parmi les 119 prises de position reçues, quelque 80 pour cent étaient positives, tandis que dix réponses seulement avaient un contenu expressément négatif.

Une enquête de l'Association des communes bernoises a par ailleurs révélé que 77 pour cent des communes – qui représentent 85 pour cent de la population – sont favorables aux réformes. A cet égard, une nette majorité estime que la stratégie ne doit pas concerner que les agglomérations au sens strict, mais s'étendre à leur périphérie, comme le propose le projet.

On peut donc indéniablement parler d'une majorité de réactions positives, même si, bien sûr, des avis divergents ont été exprimés sur de nombreux points de détail, et que divers souhaits complémentaires ont par ailleurs été formulés.

D'une manière générale, la stratégie est perçue comme une chance d'accroître l'efficacité de la coopération. Les milieux consultés reconnaissent que les réformes offrent la possibilité de renforcer les agglomérations tout en incluant les régions rurales dans le processus. De même, ils sont conscients du potentiel que recèlent les réformes, qui permettent de renforcer la coordination des procédures de planification et d'aménagement dans les domaines des transports et de l'urbanisation.

Les résultats de la procédure de consultation ont été résumés dans un rapport distinct, qui peut être consulté sur Internet et qui est également à votre disposition dans cette salle.

Sur la base des résultats de la procédure de consultation, le Conseil-exécutif a décidé de conserver l'orientation générale de la stratégie. Il n'en a pas moins apporté de nombreuses améliorations ponctuelles à son projet, et procédé en particulier à des adaptations dans quatre domaines:

- En premier lieu, les périmètres proposés ont été harmonisés avec ceux de la réforme de l'administration cantonale décentralisée, comme je vous l'ai déjà indiqué précédemment.
- Ensuite, les exigences auxquelles est soumise la participation de la population ont été assouplies. Cela signifie qu'une initiative populaire requiert la signature de cinq pour cent du corps électoral, et non plus de dix pour cent comme prévu initialement; dans le cas du référendum, la limite est également passée de cinq à deux pour cent.
- Par ailleurs, certaines questions spécifiques au Jura bernois, en rapport avec son statut particulier, ont été étudiées en détail.
- Enfin, il a été prévu d'échelonner le remodelage des instruments de planification et d'aménagement.

Les modalités précises de cet échelonnement vous sont maintenant exposées par la présidente du gouvernement, Madame Egger.

4 Les instruments de planification : un défi en matière de planification de la mobilité globale

(Barbara Egger-Jenzer)

Projets d'agglomération « transport et urbanisation » de la première génération

Jusqu'à fin 2004, des projets d'agglomération ont vu le jour dans six communes bernoises : Berne, Bienne, Thoun, Berthoud, Langenthal et Interlaken. Ces projets ont été élaborés sur la base d'études globales des transports. Ils indiquent la manière dont il faut continuer à conjuguer transports et urbanisation pour résoudre les problèmes des transports. Je veux dire : les problèmes actuels et ceux auxquels on peut s'attendre demain. Le canton est actuellement en train de faire la synthèse de ces projets d'agglomération pour la présenter à la Confédération. Cette synthèse indique les mesures par ordre de priorité, et comporte la présentation de mandats de réalisation.

Les projets d'agglomération se sont avérés être des instruments judicieux et efficaces. Ils constituent des bases importantes dans la perspective de la participation de la Confédération à des projets en matière de transport dans les agglomérations. Ces projets sont actuellement en discussion, dans le cadre de la procédure de consultation concernant le fonds d'urgence et le fonds d'infrastructure. Ces deux fonds se rapportent au trafic d'agglomération et aux routes nationales.

Défis en matière de réforme des instruments de planification

En plus du trafic d'agglomération, d'autres projets de réforme d'envergure sont en cours à la Confédération. Ils pourraient avoir des incidences sur les instruments de planification du trafic actuellement utilisés :

- Plan sectoriel des transports (classification des routes du réseau routier suisse)

- RPT (Réforme de la péréquation financière ; p. ex. responsabilités en matière de construction et d'entretien des routes nationales)
- Réforme des chemins de fer 2 (p. ex. financement des transports publics)

Au niveau cantonal, la loi sur la construction et l'entretien des routes subit actuellement une révision totale. Parallèlement, on travaille à la mise en œuvre de la motion Grunder. Elle demande de remplacer le programme de construction des routes par un plan du réseau routier.

Tous ces projets de réforme – dont les résultats ne sont pas encore entièrement connus – peuvent se répercuter sur les instruments de planification du secteur des transports. C'est pourquoi les prochaines étapes ont été fixées par le Conseil-exécutif.

Première phase : rapide mise en œuvre des « éléments non contestés »

Une des idées est la suivante : dans une région, si une conférence régionale se constitue, elle reprend certaines tâches de l'actuelle conférence régionale des transports (CRT), à savoir les tâches de planification de l'offre en transports publics. A cet effet, il faut que la loi sur les transports publics soit modifiée. Dans les autres régions, les conférences régionales des transports subsistent telles quelles. En principe, rien ne change dans leurs processus de planification. Par ailleurs, une autre idée est : le concept d'offre régional devient un des éléments de la conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU). Il doit à moyen terme prendre la place du projet d'agglomération. Une modification des bases légales doit être menée également pour que la CRTU puisse être mise en place.

Ces réformes doivent être mises en œuvre d'ici au début 2008.

Deuxième phase : résoudre les questions importantes

Le Grand Conseil discutera des étapes de la réforme de la première phase déjà lors de la session de septembre. Parallèlement, nombre de questions concernant les réformes en cours restent en suspens. Il faut répondre à ces questions avant qu'on puisse envisager repenser les instruments et les processus de planification. La TTE a été mandatée par le Conseil-exécutif pour élaborer une proposition allant dans ce sens.

Dans la perspective actuelle, on semble avoir besoin d'un outil permettant de planifier la mobilité globale de manière efficiente. Parallèlement, il faut garantir l'harmonisation du développement des transports et celui de l'urbanisation. Dans ce contexte, un élément semble très important : que de nouvelles zones ne soient urbanisées que si elles sont bien desservies – en particulier par les transports publics.

Un pas important dans le cadre des réformes serait la création d'un crédit-cadre d'investissement pour les routes. Un instrument semblable a déjà fait ses preuves dans le secteur des transports publics.

Vous le voyez : la TTE relève les défis que pose la planification de la mobilité globale. Nous continuerons à investir dans ce domaine les moyens restreints dont nous disposons. Et à le faire de la manière la plus efficiente possible.

5 Quelle est la suite du processus?

(Werner Luginbühl)

Le présent rapport va maintenant être adressé au Grand Conseil qui débattrà probablement des questions de principe qu'il soulève lors de la session de septembre.

Si le parlement approuve l'orientation générale du projet, les modifications constitutionnelles et législatives qu'il requiert seront, peu de temps après, soumises à une procédure de consultation.

Nous espérons que le Grand Conseil sera en mesure de traiter les actes législatifs en question d'ici au début de 2007.

Le scrutin populaire pourrait ainsi avoir lieu en juin 2007. De la sorte, des votations constitutives en vue de la mise sur pied de conférences régionales seraient envisageables dès l'automne 2007, et les premières conférences régionales pourraient être opérationnelles au début de 2008.

Quant à l'entrée en vigueur de la seconde étape des réformes, qui porte sur les instruments de planification des transports, elle est prévue pour 2009.

D'une manière générale, comme vous le voyez, ce calendrier peut être qualifié de "sportif"!

6 Conclusions: quelles chances les réformes offrent-elles?

(Werner Luginbühl)

Les réformes ont des répercussions positives à plus d'un titre:

- pour l'**économie**, car des régions performantes sont davantage en mesure de résoudre les problèmes auxquels elles se voient confrontées et possèdent de meilleurs atouts en tant que sites d'implantation, et car le but est également de promouvoir les moteurs de l'activité économique que sont les agglomérations et d'accroître ainsi leur compétitivité;
- pour les **finances publiques**, car l'harmonisation du développement des transports et de l'urbanisation réduit les coûts d'équipement, tout en permettant la fixation de priorités et la suppression de doublons;
- pour les **communes**, qui se voient proposer de nouvelles possibilités – dont elles sont libres de faire usage ou non – d'organiser leur coopération de manière plus judicieuse et plus efficace, avec une meilleure assise démocratique et un impact accru. La réunion des nombreux organes existant à l'heure actuelle en une seule plate-forme, à savoir la conférence régionale, en vue de la prise de décisions stratégiques a pour effet de diminuer le travail de coordination entre les communes.

Ainsi, les réformes contribuent

- à la croissance, dans la droite ligne des principes énoncés par la stratégie de croissance;
- au renforcement de la coopération intercommunale et de son efficacité;

- à la résolution des problèmes liés aux transports et à une meilleure coordination de l'urbanisation compte tenu de la précarité des finances;
- et enfin à la promotion des agglomérations, tout en offrant de nouvelles perspectives aux zones rurales – raison pour laquelle les propositions sont harmonisées avec celles de la stratégie visant à renforcer l'espace rural.
