

Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale

Conférence de presse du 12 octobre 2004

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: 12 octobre 2004, 9 heures

1 Point de départ et objectifs: pourquoi des réformes? (Madame Barbara Egger-Jenzer)

Pour quelles raisons le Conseil-exécutif propose-t-il une stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération intercommunale à l'échelle régionale? Ces raisons résident dans la présence de deux problèmes, ainsi que dans un mandat univoque:

- Tout d'abord: le problème des **transports**. Le volume du trafic est en constante augmentation, et les réseaux tant routier que ferroviaire sont menacés de saturation. Les difficultés qui en résultent ne pourront être résolues que si nous veillons à ce que le milieu bâti se développe davantage là où les transports publics sont le plus attractifs et le plus performants. Il importe donc de coordonner le développement des transports et l'urbanisation. Il est indéniable, à cet égard, que le nœud du problème est dans les agglomérations. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la Confédération soumet un accroissement éventuel de son soutien financier en faveur du trafic d'agglomération à l'élaboration de projets d'agglomération, soit de plans coordonnés entre eux. De plus, une planification à la fois précoce et harmonisée est également dans l'intérêt du canton, s'il entend tirer le meilleur parti des ressources limitées dont il dispose. La première tâche consiste donc à mieux faire concorder le développement des transports et celui du milieu bâti, en particulier dans les agglomérations, mais pas seulement, tant il est vrai que ces domaines ne concernent pas que les agglomérations au sens strict telles que les définit l'Office fédéral de la statistique.
- Ensuite: le problème de la **coopération régionale**. Il existe de plus en plus de domaines qui – à l'instar de la planification en matière de transports et d'urbanisation, de la promotion des activités culturelles, ou encore à certains égards de l'économie – exigent une coopération des communes à l'échelle régionale. Or, à ce jour, cette coopération est parfois laborieuse, les processus de décision sont trop longs, il y a profusion d'organes appelés à intervenir, et la légitimation démocratique de certains d'entre eux est insuffisante. En réponse à cette situation, le Conseil-exécutif entend créer des conditions et un contexte permettant aux communes qui le souhaitent de mieux coopérer entre elles.
- Enfin: nous avons reçu un **mandat** clair de la part du Grand Conseil. Lorsqu'il a débattu du projet de réformes communales en novembre 2000, le parlement a en effet demandé, dans une déclaration de planification, que soit élaborée une stratégie concernant les agglomérations. Il a par ailleurs indiqué clairement, lors des discussions relatives à la stratégie de croissance, que les besoins de l'espace rural devaient eux aussi être pris en considération.

Nous ne sommes pas les seuls à ressentir le besoin de procéder à des réformes, comme en atteste la Neue Zürcher Zeitung qui, début août, consacrait un article à l'ouverture d'un tube supplémentaire au Baregg sous le titre "le cercle vicieux de la mobilité". La NZZ écrivait que les embouteillages ne feront sans doute que se déplacer, du moins en partie, suite à l'aménagement d'un troisième tube, et qu'une extension des capacités ne suffit en fin de compte pas à résoudre les problèmes. L'article se concluait en ces termes: *"Dans les agglomérations urbaines en outre, le milieu bâti devrait surtout se développer dans des secteurs bien desservis par les transports publics. Il est par conséquent nécessaire, dans cette optique, d'intensifier la coopération à l'échelle des communes et au-delà."* (Traduction)

Telle est exactement la voie que nous entendons suivre.

2 Objectifs (Madame Barbara Egger-Jenzer)

Les objectifs sont donc clairs. Avec la présente stratégie, le Conseil-exécutif entend

- apporter une contribution à la résolution des problèmes liés aux transports dans les agglomérations, et favoriser une meilleure coordination de l'évolution du milieu bâti;
- faire davantage concorder, à l'échelle du canton, le développement des transports et l'urbanisation;
- renforcer les régions en simplifiant la coopération entre les communes dans les domaines qui requièrent une approche supracommunale.

En adoptant une telle démarche, il s'agit en fin de compte d'accroître la fonctionnalité et la capacité économique des agglomérations et, partant, du canton dans son ensemble.

Les objectifs sont ambitieux et le projet est exigeant. Fort de cette constatation, le Conseil-exécutif a décidé de ne pas proposer directement un projet de modification de la législation, mais de commencer par exposer les grandes lignes des réformes envisagées dans un rapport et de lancer ainsi le débat. Nous avons déjà fait de bonnes expériences avec une démarche de ce type, par exemple lors de l'élaboration de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges.

Ce choix signifie également, nous en sommes tous bien conscients, que les différentes questions soulevées doivent encore faire l'objet d'un examen plus approfondi. Notre intention est d'ailleurs d'adapter et d'optimiser les propositions de réforme en nous fondant sur les avis qui seront exprimés lors de la procédure de consultation.

Les premiers entretiens que nous avons eus avec des représentants et représentantes des communes et des régions d'aménagement, mais aussi des autorités fédérales (Office fédéral du développement territorial, Conférence tripartite sur les agglomérations), nous ont confortés dans notre impression que nous sommes sur la bonne voie. Avec le présent rapport, nous entendons soumettre nos propositions de réforme à un vaste débat politique.

3 Le modèle de la conférence régionale: comment permettre aux communes de mieux coopérer? (Monsieur Werner Luginbühl)

Comme il a déjà été dit, la coopération intercommunale est nécessaire – et ce constat se vérifie chaque jour davantage – mais elle est également semée d'embûches.

Le Conseil-exécutif s'est donc réjoui de la proposition formulée au début de cette année par la région bernoise. Il l'a examinée, en a apprécié les qualités et s'est employé à la concrétiser plus

avant. Il entend permettre à toutes les régions d'opter pour le modèle de coopération développé, appelé "modèle de la conférence régionale".

Quelles sont ses caractéristiques? En voici les grandes lignes:

- Les maires et les mairesses élus par le peuple représentent leur commune au sein de la conférence régionale. Leur légitimation démocratique est solide du fait de leur élection au scrutin populaire. De plus, ils possèdent une vue d'ensemble des affaires stratégiques que doivent traiter leur commune et leur région.
- Le conseil communal peut décider d'imposer des consignes de vote particulières au maire ou à la mairesse.
- Au sein de la conférence régionale, les voix des communes sont pondérées en fonction de leur importance démographique.
- La conférence régionale ne siégera que deux à quatre fois par an environ, afin de prendre les décisions de portée stratégique. Quant aux travaux préparatoires, ils incomberont à différentes commissions. En outre, les projets importants feront comme jusqu'ici l'objet de procédures de consultation auprès des communes et de procédures de participation publique.
- De plus – et il s'agit là d'un élément essentiel – le corps électoral et les exécutifs communaux disposent de droits de référendum et d'initiative pour les questions importantes.
- L'introduction du modèle de la conférence régionale doit avoir lieu sur une base volontaire, suite à une votation constitutive organisée dans les communes. Pour être adopté, ce modèle requiert la **double majorité des votants et des communes**.
- La conférence régionale doit être compétente pour coordonner le développement des transports et l'urbanisation, ainsi que pour prendre des décisions relatives à l'encouragement des activités culturelles. Les communes restent par ailleurs libres de lui déléguer d'autres tâches, comme la planification des installations sportives ou la promotion économique.
- Le modèle proposé implique l'adaptation de la Constitution cantonale ainsi que de la loi sur les communes. Ainsi, une votation populaire aura obligatoirement lieu.

Quels sont les avantages du modèle de la conférence régionale?

- Il est simple et permet de prendre rapidement des décisions, le cas échéant à la majorité.
- Il est démocratique à plusieurs égards: les maires et les mairesses sont élus par le peuple; certaines décisions prises par la conférence régionale sont soumises au référendum; le droit d'initiative permet d'ouvrir la discussion et d'amener la conférence régionale à se prononcer dans divers domaines.
- Il est adopté sur une base volontaire et se caractérise par sa flexibilité, mais se fonde sur des bases légales claires devant être créées au niveau cantonal.

Le Conseil-exécutif n'est pas le seul à apprécier positivement le nouveau modèle de coopération. Lors de la procédure de consultation organisée par la région bernoise en 2003, c'est en effet à une large majorité que les communes ont fait part de leur approbation. Il existe donc une ferme volonté d'introduire un tel modèle. A l'échelle suisse également, l'écho est très positif. La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), qui réunit des représentants de la

Confédération, des cantons et des villes, est d'avis qu'il s'agit d'un modèle à la fois pertinent et susceptible d'aider les collectivités concernées à relever les défis de l'avenir.

4 Instruments de planification et d'aménagement: comment coordonner les domaines des transports et de l'urbanisation? (Madame Barbara Egger-Jenzer)

Il existe à l'heure actuelle toute une série d'instruments aux niveaux communal, régional et cantonal:

- Dans le domaine des transports publics, les conférences régionales des transports élaborent des programmes d'offre régionale qui servent de base à l'arrêté cantonal sur l'offre ainsi qu'au crédit-cadre d'investissement.
- S'agissant des routes, il existe un programme de construction, mais qui ne se fonde pas sur des documents régionaux officiels.
- En matière d'aménagement du territoire, divers instruments coexistent également, à savoir les plans communaux, les plans régionaux et le plan directeur cantonal.
- Les processus de planification financière et de planification des investissements ont lieu parallèlement à l'élaboration des instruments énumérés ci-dessus.

Les divers plans portent sur des durées différentes et ne sont donc pas établis à des intervalles identiques; en outre, les périmètres qu'ils couvrent ne se recoupent pas toujours. Par ailleurs, ces plans ne sont que partiellement harmonisés entre eux, et ne dépendent pas tous de la même manière des procédures qui ont lieu au niveau supérieur. En résumé, la complexité de la palette des instruments implique des tâches de coordination exigeantes.

Il est donc prévu de réunir et de simplifier autant que possible ces instruments.

A cet égard, le modèle qui a fait ses preuves pour les transports publics pourrait être étendu aux domaines du trafic routier et de l'urbanisation.

Comment le **processus de planification et de mise en œuvre** doit-il être organisé? Nous proposons la démarche suivante:

- le canton énonce des consignes claires;
- les régions élaborent et adoptent chacune une "conception régionale" au sens de la loi sur les constructions;
- le canton établit une synthèse des conceptions régionales, harmonise les plans et fixe les priorités, puis le Grand Conseil prend les décisions nécessaires sous la forme d'un arrêté des transports et de l'urbanisation;
- sur la base de cet arrêté, le canton approuve les conceptions régionales en procédant le cas échéant à des adaptations, de sorte qu'elles deviennent contraignantes pour les autorités.

Quelles seront les caractéristiques du nouvel arrêté cantonal des transports et de l'urbanisation? Il comprendra les éléments suivants:

- une conception générale relative aux 20 prochaines années environ, qui sera portée à la connaissance du Grand Conseil;
- des principes applicables au milieu bâti, les plans faisant comme jusqu'ici l'objet d'une demande de crédit-cadre;
- deux crédits-cadre d'investissement distincts, l'un pour les routes, l'autre pour les transports publics et plus précisément le rail, sur le modèle qui prévaut actuellement pour les transports publics;
- une conception relative aux indemnités dans le domaine des transports publics et le cas échéant, désormais, à des mesures d'exploitation d'une certaine importance dans le domaine des transports routiers, conception sur la base de laquelle le Grand Conseil pourra décider – comme il le fait aujourd'hui pour l'arrêté sur l'offre – du montant qu'il entend réserver dans le budget et le plan financier.

Avec de telles réformes, le canton est en mesure de satisfaire aux conditions dont la Confédération fait dépendre l'octroi d'une aide financière en faveur des agglomérations. Ainsi, les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation sont des projets d'agglomération tels que les exige la Confédération dans la perspective du versement éventuel de subventions. Ces documents englobent toutefois, opportunément, les zones situées en dehors des agglomérations au sens strict, car le trafic ne s'arrête pas aux limites de ces dernières. Cet aspect doit être pris en compte lors de la subdivision du territoire cantonal en régions, question que nous allons aborder sous peu.

Dans le présent rapport, le Conseil-exécutif formule des propositions visant une réforme en profondeur et de portée considérable, dont la pertinence et la faisabilité devront bien sûr encore être vérifiées au cours des travaux à venir. Nous sommes toutefois persuadés que nos propositions constituent une chance

- de faire davantage concorder le développement des transports et l'urbanisation, ainsi que
- de permettre une approche globale à l'échelle cantonale et de mieux concilier les intérêts des communes et des régions.

5 Périmètres: quel découpage pour quelles tâches? (Monsieur Werner Luginbühl)

La question du champ d'application géographique se pose aussi bien pour les modèles de coopération que pour les plans régionaux et les conceptions des transports et de l'urbanisation.

En ce qui concerne l'harmonisation du développement des transports et de l'urbanisation, les périmètres des six conférences régionales des transports actuelles – qui ont déjà fait leurs preuves – sont les plus adéquats. Dans tous les autres domaines, il est également possible de créer des régions plus petites ou des sous-régions, selon une approche pragmatique, dans la mesure où les communes le souhaitent; les territoires présentement couverts par les

conférences culturelles régionales peuvent par exemple servir de point de référence à cet égard.

Comme il a été dit plus haut, le modèle de la conférence régionale doit être adopté sur une base volontaire. Dans une région qui n'opte pas – du moins provisoirement – pour ce modèle, la planification des transports et de l'urbanisation à l'échelle régionale incombe aux acteurs en place (conférences régionales des transports, régions de montagne et régions d'aménagement), ce qui oblige le canton à s'engager davantage dans l'élaboration des bases régionales ainsi qu'en matière de coordination.

Comme vous pouvez le constater, la stratégie ne se limite pas aux seules agglomérations. Nous parlons en effet d'une stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale. Peut-être vous demandez-vous pourquoi?

Nous sommes effectivement partis, dans un premier temps, des périmètres (généralement) plus restreints des agglomérations. La proposition d'élargir le champ des réflexions s'est tout d'abord heurtée à un certain scepticisme, au sein des organes de suivi également. Mais dans un deuxième temps, nombreux sont les représentants des régions – et pas seulement de la région bernoise – qui l'ont soutenue pour les raisons suivantes:

- a) Il ne sert à rien d'harmoniser les domaines des transports et de l'urbanisation à l'intérieur des agglomérations sans poser simultanément des principes également applicables en dehors de ces dernières, tant il est vrai que le trafic ne s'arrête pas là où finissent les agglomérations.
- b) Les propositions de réforme requièrent une modification de la Constitution, et de ce fait le soutien d'une majorité dans l'ensemble du canton.
- c) L'intention est de simplifier les structures actuelles, et non de délimiter des périmètres d'un nouveau type et de faire intervenir des acteurs supplémentaires pour, par exemple, élaborer dans le canton de Berne les projets d'agglomération exigés par la Confédération.

Il semble bien qu'en étendant le champ d'application de ses propositions de réforme à l'espace rural, le canton de Berne soit en adéquation avec la tendance actuelle. Après le rejet par le peuple de l'initiative Avanti en effet, la Confédération envisage l'élaboration de nouvelles bases de financement qui ne se limiteraient plus au trafic d'agglomération, mais engloberaient celui des régions rurales. L'Office fédéral du développement territorial a d'ailleurs expressément déclaré que la proposition bernoise ne constituait en rien un obstacle en termes de politique des agglomérations, mais qu'elle contenait bien au contraire un complément judicieux.

Ce qui précède ne signifie toutefois aucunement que nous ayons l'intention de diluer la problématique des agglomérations, loin de là: les instruments inédits viseront essentiellement à résoudre les problèmes liés au trafic d'agglomération, et les nouvelles subventions fédérales sont destinées en premier lieu aux agglomérations. Notre intention est donc de résoudre les difficultés rencontrées par ces dernières sans creuser de nouveaux fossés, et sans que des espaces ne se sentent laissés pour compte dans le canton de Berne.

6 **Appréciation sous l'angle politique: quelles sont les chances offertes par les réformes?** (Monsieur 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: une bonne coordination des plans à long terme est synonyme d'économie et ouvre de nouvelles perspectives;
- 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 sensiblement 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.

7 **Suite de la procédure: quelles vont être les prochaines étapes?** (Monsieur Werner Luginbühl)

Les réformes proposées sont complexes.

Nous avons par conséquent décidé de commencer par soumettre un rapport au Grand Conseil, afin qu'il puisse prendre les principales décisions préliminaires sur la base des principes directeurs formulés dans ce document. Ce n'est que dans un deuxième temps que nous lui présenterons un projet contenant les modifications constitutionnelles et législatives nécessaires. La démarche choisie a déjà fait ses preuves à d'autres occasions, comme lors de l'élaboration de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges.

Le Grand Conseil a demandé que le rapport lui soit soumis en 2005. Nous avons élaboré un projet qui fait dès maintenant l'objet d'une procédure de consultation, de sorte que la discussion est ouverte. Le document remanié sur la base des résultats de cette procédure sera

probablement disponible l'été prochain, et les débats parlementaires pourront avoir lieu à l'automne.

Si tout se déroule selon le calendrier prévu – qui est très ambitieux – les premières conférences régionales pourraient entrer en activité en 2008 au plus tôt.
