

Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale

**Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil –
Projet destiné à la procédure de consultation**



Synthèse

15 septembre 2004

Impressum

Le rapport complet est disponible sur l'Internet: www.be.ch/oacot; rubrique *Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale*

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), Nydegasse 11/13, 3011 Berne; Téléphone 031 633 77 32; télécopie 031 633 77 31; info.agr@jgk.be.ch;

Membres du comité directeur (CD):

- Christoph Miesch, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (présidence)
- Renate Amstutz, SG TTE
- Peter Rytz, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
- Andrea Weik, SG JCE
- Willy Hafner, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
- Walter Dinkel, Office des ponts et chaussées
- Jürg von Känel, Office des transports publics
- Gerhard Engel, Direction des finances
- Felix Walter, secrétariat externe (Ecoplan)

Membres du projet partiel A:

- Peter Rytz, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (co-direction)
- Renate Amstutz, SG TTE (co-direction)
- Christoph Miesch, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
- Bettina Hamel, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
- Willy Hafner, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
- Walter Dinkel, Office des ponts et chaussées
- Jürg von Känel, Office des transports publics
- Gerhard Engel, Direction des finances
- Marco Rupp, CRT 4
- Rudolf Hartmann, région Bienne-Seeland
- René Neuenschwander, Ecoplan
- Mandataires: Rudolf Muggli (AD!VOCATE) et Andreas Wirth (Kontur AG)

Membres du projet partiel B:

- Christoph Miesch, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (direction)
- Daniel Arn, étude d'avocats Arn und Friederich
- Katalin Hunyady, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
- Peter Niederhäuser, promoteur du modèle élaboré par la région bernoise
- Monique Schürch, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
- Reto Steiner, Kompetenzzentrum für Public Management, Université de Berne
- Felix Walter, Ecoplan, soutien externe du CD
- Andrea Weik, Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
- Daniel Wüthrich, Office de l'économie bernoise, tourisme et développement régional
- Ernst Zürcher, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire

Rédaction du présent rapport:

- Katalin Hunyady (OACOT)
- Christoph Miesch (OACOT)
- Felix Walter (Ecoplan)

Le Conseil-exécutif entend encourager la coopération régionale et permettre dans ce but à un nouveau modèle de voir le jour, avec la création de conférences régionales à la clé. Il veut en outre mieux coordonner le développement des transports et l'urbanisation. De telles réformes renforceront les agglomérations dans leur rôle de moteurs de la croissance, tout en incluant dans le processus les zones rurales qui pourront tirer parti des avantages d'une coopération renforcée et d'une meilleure planification. Le présent rapport expose des propositions concrètes; il débouchera en fin de compte sur un projet qui sera soumis à l'approbation du Grand Conseil et du peuple.

L'essentiel en bref

Pourquoi le présent rapport?

Dans les agglomérations, des questions fondamentales requièrent de toute urgence une solution: le réseau de desserte par les transports est menacé de saturation. De plus, la Confédération, qui entend contribuer à la résolution des problèmes soulevés par le trafic d'agglomération, exige pour ce faire des "projets d'agglomération". Le canton de Berne a donc besoin d'une palette d'instruments efficaces pour s'acquitter de ses tâches. Celle dont il dispose à ce jour ne permet pas, en effet, d'harmoniser de manière optimale l'urbanisation et le développement des transports, pas plus qu'elle ne garantit de bonnes conditions de participation aux communes et aux régions.

Des instruments de planification et d'aménagement optimaux, y compris pour le trafic d'agglomération

Le Grand Conseil a par conséquent demandé au Conseil-exécutif d'élaborer une stratégie concernant les agglomérations. Par ailleurs, il a exigé que les besoins de l'espace rural soient pris en compte. Cette condition a conduit à étoffer la stratégie initiale afin d'en faire une "stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale".

Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale

Les questions importantes appelant des décisions à l'échelle régionale sont de plus en plus nombreuses, comme l'illustre la planification des transports. Cependant, les structures actuelles sont souvent trop lourdes pour l'accomplissement de telles tâches. A cela s'ajoute que la participation démocratique de la population et des autorités communales est fréquemment insuffisante lors du traitement des questions régionales. En conséquence, diverses régions souhaitent que le canton élabore de nouvelles bases légales permettant une coopération plus efficace.

Créer des structures de coopération efficaces pour le traitement des questions régionales

Comment établir rapidement des projets d'agglomération?

Les agglomérations et le canton établissent en commun, d'ici le début de 2005, les premiers "projets d'agglomération transports et urbanisation". La coordination du développement dans les deux domaines en question doit satisfaire aux exigences auxquelles la Confédération soumettra le versement éventuel de subventions. Simultanément, elle permet au canton de garantir la concordance avec la planification financière ainsi que de fixer des priorités.

L'élaboration des "projets d'agglomération transports et urbanisation" de la première génération a montré que des améliorations sont souhaitables s'agissant de l'intégration de ces nouvelles bases dans la palette des instruments existants, mais aussi en ce qui concerne les structures régionales de coopération.

Les "projets d'agglomération transports et urbanisation" seront disponibles en 2005

Bilan provisoire des travaux en cours: des réformes sont nécessaires!

Comment améliorer la coopération au sein des régions?

Les communes doivent être en mesure de prendre conjointement, dans les meilleurs délais, des décisions contraignantes au sujet des questions régionales de portée essentielle. Le Conseil-exécutif leur propose un modèle à cet égard: celui de la conférence régionale, dont les grandes lignes sont représentées par l'illustration 1. Il correspond aux recommandations de la Conférence tripartite sur les agglomérations (Confédération – cantons – communes) et a été développé sur la base de propositions formulées par la région bernoise.

Le Conseil-exécutif entend permettre à toutes les régions d'adopter un tel modèle. L'introduction de ce dernier doit toutefois s'opérer sur une base volontaire et requiert l'approbation, lors d'une votation constitutive, d'une majorité de la population et des communes concernées.

La conférence régionale est composée des maires et des mairesses, auxquels les conseils communaux peuvent imposer des consignes de vote. Au sein de la conférence, les communes disposent d'un droit de vote pondéré en fonction de leur importance démographique.

La population et les conseils communaux ont un droit d'initiative et de référendum s'agissant des questions importantes, comme l'adoption d'un plan de quartier régional.

Le modèle de la conférence régionale permet de prendre plus rapidement des décisions sur une base démocratique

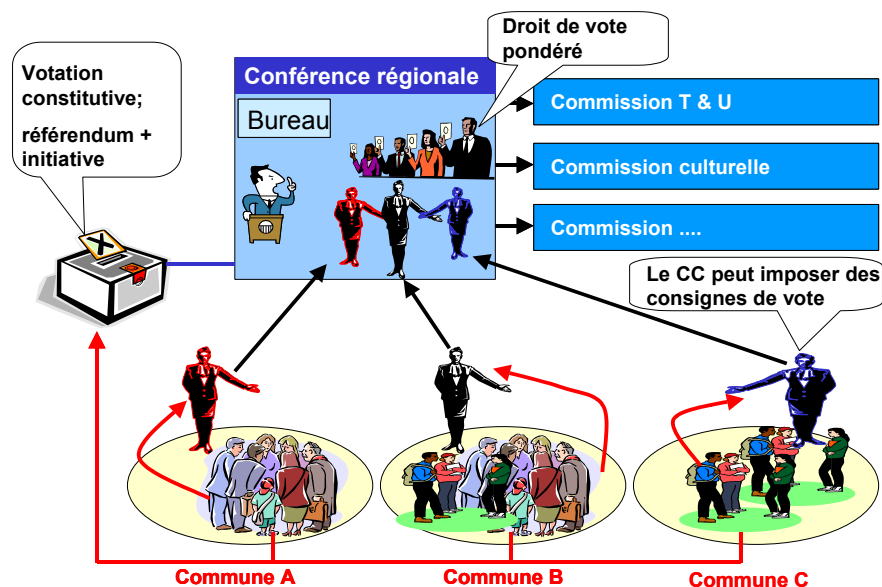
Pour toutes les régions

Base volontaire

Votation constitutive

Conférence régionale composée des maires et des mairesses

Droit d'initiative et de référendum

Illustration 1: Modèle de la conférence régionale

Dans une région qui opte pour ce modèle, la conférence régionale doit être compétente pour coordonner le développement des transports et l'urbanisation. De même, la répartition des ressources régionales destinées à l'encouragement de la culture peut relever de sa compétence.

La conférence régionale peut assumer d'autres tâches comme la planification des installations sportives, pour autant que les communes les lui délèguent. Il est aussi envisageable que son activité à cet égard se limite à des sous-régions: dans ce cas, les représentants et représentantes des communes non concernées ne participent pas au traitement des objets en question.

Le modèle de la conférence régionale requiert des bases légales cantonales claires. Il implique de compléter tant la Constitution cantonale que la loi sur les communes.

Le nouveau modèle, que les communes sont, comme il a été dit plus haut, libres d'adopter ou non, présente divers avantages:

- La présence de nombreuses structures de petites dimensions, parfois lourdes, ne constitue plus une entrave au traitement des questions essentielles qui appellent des solutions à l'échelle régionale.
- Les structures sont simples; elles permettent de prendre des décisions contraignantes sans que cela implique de longs processus.
- Le modèle n'équivaut pas à la création d'un quatrième niveau au sein de l'Etat fédéral car les conférences régionales n'offrent pas de prestations en leur nom propre; elles ne sont pas dotées d'une véritable administration et ne disposent pas de la souveraineté fiscale, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'instituer des parlements régionaux.

Compétence en matière de transports et d'urbanisation ainsi que dans le domaine culturel

Liberté d'assumer d'autres tâches

Possibilité de créer des sous-régions

Adaptations constitutionnelles et législatives

Avantages du modèle

- La participation démocratique est renforcée par rapport à la situation actuelle car la population et les communes peuvent intervenir directement (votation constitutive, droit d'initiative et de référendum, possibilité d'imposer des consignes de vote aux maires et mairesses élus par le peuple).

Quels sont les moyens d'améliorer les instruments de planification et d'aménagement?

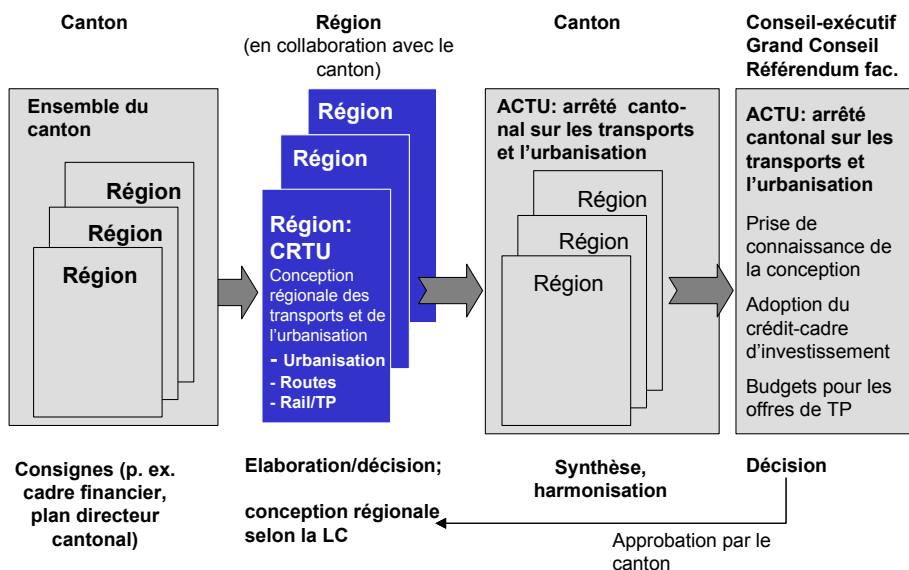
Une planification prospective doit coordonner les démarches concernant les transports publics et le trafic privé tout en tenant compte de l'orientation qu'il est prévu de donner à l'évolution du milieu bâti. En outre, une harmonisation avec la planification financière est impérative. Ces constatations valent tout particulièrement dans le cas des agglomérations, en raison des problèmes auxquels ces dernières sont confrontées en matière de transports et compte tenu des exigences posées par la Confédération ("projets d'agglomération"). Les problèmes ne s'arrêtent toutefois pas aux limites des agglomérations, et la nécessité de faire concorder le développement des transports d'une part et du milieu bâti d'autre part est de portée générale. En conséquence, des instruments ont été examinés pour l'ensemble du canton.

Coordination des plans de développement des transports et de l'urbanisation, en harmonisation avec la planification financière

Le Conseil-exécutif propose une réforme fondamentale de la palette des instruments de planification et d'aménagement: ces instruments doivent être simplifiés, permettre une meilleure coordination et inclure systématiquement les régions dans les différentes démarches. Le nouveau processus de planification est décrit par l'illustration 2.

Objectif des réformes: simplification, meilleure coordination et fondement régional

Illustration 2: Déroulement des processus et répartition des tâches après la réforme des instruments de planification et d'aménagement



Les processus de planification et d'aménagement ont lieu à l'échelle régionale, sur la base de consignes cantonales claires (p. ex. budgets, critères et consignes concernant l'urbanisation, calendriers).

Consignes cantonales

Les régions élaborent, en collaboration avec le canton, des "conceptions régionales des transports et de l'urbanisation" (CRTU): ainsi, la procédure qui a fait ses preuves dans le domaine des TP, selon laquelle les conférences régionales des transports préparent les programmes d'offre, sera étendue aux transports en général et à la définition des grandes lignes du développement du milieu bâti (p. ex. critères relatifs au classement de terrains en zone à bâtir).

Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU)

Le canton se charge ensuite d'harmoniser les conceptions régionales entre elles ainsi qu'avec la planification financière, en fixant des priorités si nécessaire. L'"arrêté cantonal sur les transports et l'urbanisation" (ACTU) qui en résulte est soumis au Grand Conseil. Ce document est destiné à remplacer le programme de construction des routes, le crédit-cadre d'investissement pour les TP et l'arrêté sur l'offre de TP.

Arrêté cantonal sur les transports et l'urbanisation (ACTU)

Les conceptions régionales, tout comme l'arrêté cantonal, se composent des éléments suivants:

Composantes des conceptions régionales

- une conception générale énonçant des principes directeurs valables à long terme;
- des conceptions d'urbanisation à moyen terme (éventuellement des scénarios);
- le montant des subventions cantonales en faveur des organismes responsables des plans régionaux;
- des plans d'investissement à moyen terme concernant la route et les TP, assortis de crédits-cadre d'investissement quadriennaux;
- une conception quadriennale de l'offre en matière de TP et, le cas échéant, de mesures d'exploitation dans le domaine des transports routiers (p. ex. pour la télématique des transports routiers).

L'adoption des solutions décrites ci-dessus rend superflue, à moyen terme, l'élaboration de projets d'agglomération, car les conceptions régionales se substitueront à de tels documents. Les mesures destinées à résoudre les problèmes liés aux transports au sein des agglomérations à proprement parler y occuperont une position prépondérante, tout en étant coordonnées avec les plans portant sur l'ensemble de la région. Le cas échéant, il sera possible de désigner tout spécialement les projets qui ne concernent que le périmètre de l'agglomération au sens strict ou de les résumer dans un chapitre distinct en vue d'une demande de subvention à la Confédération.

Projets d'agglomération: superflus à moyen terme

En revanche, les projets d'agglomération transports et urbanisation de la "première génération" doivent être achevés selon le calendrier prévu, coordonnés par le canton et adressés au printemps 2005 à la Confédération.

Première génération de projets d'agglomération

A l'intérieur de quels périmètres les propositions doivent-elles être appliquées?

Le Conseil-exécutif propose une solution flexible: le modèle de la conférence régionale permet en principe l'accomplissement des tâches les plus diverses à l'intérieur de périmètres variés. Ce modèle est adopté sur une base volontaire; son introduction est en effet décidée par les communes de la région concernée et par leurs corps électoraux à l'occasion d'une votation constitutive.

Flexibilité

Il convient de déterminer les périmètres les plus appropriés en vue de l'accomplissement des tâches que le canton impose aux conférences régionales (harmonisation du développement des transports et de l'urbanisation, culture).

Quels périmètres?

De l'avis du Conseil-exécutif, seul le périmètre des actuelles conférences régionales des transports (CRT) se prête à la coordination et à l'harmonisation du développement des transports d'une part et de l'urbanisation d'autre part. En conséquence, une région qui entend adopter des conceptions en la matière (à l'intention du canton) doit se constituer en une conférence régionale dans le périmètre de la CRT.

Périmètres des CRT pour la coordination dans les domaines des transports et de l'urbanisation

S'agissant de la culture en revanche, des périmètres plus petits sont possibles (sur le modèle des actuelles conférences culturelles). Quant aux autres tâches, pour lesquelles les communes sont libres d'adopter un modèle de coopération, elles peuvent être accomplies à l'intérieur de n'importe quel périmètre de plus petite taille.

Périmètres plus petits pour la culture et les tâches accomplies en commun sur une base volontaire

Les régions ont tout loisir de procéder par étapes du fait que le canton n'impose pas le modèle de la conférence régionale. Elles peuvent choisir de travailler avec les organes et les instruments existants (CRT, CCR, région d'aménagement) ou encore ne créer une conférence régionale que pour les questions culturelles ou l'harmonisation du développement des transports et celui du milieu bâti. Dans une région qui n'a pas (encore) adopté le modèle de la conférence régionale, les conceptions des transports et de l'urbanisation sont préparées à l'intention du canton par la CRT en collaboration avec les autres intervenants.

Possibilité d'échelonner la réalisation

Les propositions de réforme ne doivent pas s'arrêter aux limites des agglomérations, bien au contraire: le canton dans son ensemble est concerné par la nécessité de faire concorder le développement des transports et celui du milieu bâti. En conséquence, le modèle de la conférence régionale doit être à la disposition de toutes les régions et sous-régions. Il est donc judicieux, et conforme à la tendance qui se dessine au niveau fédéral, d'étoffer la stratégie concernant les agglomérations afin d'en faire une "stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale". Ainsi, les régions rurales se voient offrir au même titre que les agglomérations des chances de tirer parti d'une meilleure coopération.

"Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale"

Quelles sont les répercussions des propositions?

Les propositions développées dans le présent rapport contribuent à l'accroissement de la capacité économique ainsi qu'au renforcement de l'identité régionale.

- Les agglomérations, en tant que moteurs de l'activité économique, ont la possibilité d'introduire des modalités de coopération plus efficaces et mieux étayées du point de vue démocratique.
- La coordination avec l'urbanisation et la planification financière facilite la résolution des problèmes pressants – surtout dans les agglomérations – en matière de transports, et les régions peuvent davantage faire valoir leurs besoins.
- Le canton dispose de meilleures bases pour fixer des priorités en matière de transports et d'urbanisation.
- Les réformes offrent aux régions rurales la chance de participer à la planification des transports et de l'urbanisation, ainsi que de profiter des avantages des nouvelles formes de coopération.

Encourager les moteurs de l'activité économique

Résoudre les problèmes posés par les transports

Fixer des priorités

Offrir des chances aux régions rurales

Quelles sont les prochaines étapes?

Avec le présent rapport, le Conseil-exécutif lance le débat sur les principes et les orientations des réformes. Diverses questions seront par ailleurs approfondies parallèlement à la procédure de consultation. Le Conseil-exécutif va ensuite évaluer les résultats de cette dernière et remanier le rapport en conséquence. Le Grand Conseil pourra vraisemblablement débattre de ce document et des principes directeurs en septembre 2005.

Prochaine étape: rapport au Grand Conseil

En se fondant sur le résultat de ces discussions de principe, le Conseil-exécutif prévoit d'élaborer des propositions de modifications constitutionnelles et législatives d'ici à l'automne 2006, de sorte qu'elles puissent entrer en vigueur après la votation populaire de l'été 2007. Ainsi, les premières conférences régionales pourraient voir le jour dès 2008, pour autant qu'elles aient été approuvées lors des votations constitutives.

Modifications constitutionnelles et législatives

Votation populaire

Entrée en vigueur en 2008