



**La voie vers
une politique
des agglomérations
globale**

**Possibilités et limites
de la politique cantonale
des agglomérations**

Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.)

Rapport du Groupe de travail technique tripartite

du 26 septembre 2007

Impressum**Edition et mandat**

Conférence tripartite sur les agglomérations
Confédération – Cantons – Villes/Communes (CTA)

Mandataire

Institut des sciences politiques, Université de Zurich
Professeur Daniel Kübler; Larissa Plüss, lic. phil.
Avec la collaboration de Stéphanie Andrey; Tobias Günter; Petra Roost; Katrin Stetter;
Jürg Weder

Groupe d'accompagnement

Groupe de travail technique tripartite (GTT) de la CTA

Conception graphique

Desk Design, 3032 Hinterkappelen

Illustrations

Photo 1 et 3: Desk Design, 3032 Hinterkappelen
Photo 2: Pierre-Antoine Grisoni (projet «La Suisse plurielle»,
Office fédéral des migrations)

Mode de citation

Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.): La voie vers une politique des
agglomérations globale. Possibilités et limites de la politique cantonale des
agglomérations, Berne 2007

Distribution

Secrétariat CTA: Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), Amthausgasse 3,
Case postale 444, 3000 Berne 7, e-mail: mail@kdk.ch, Internet: www.kdk.ch

ISBN 978-3-033-01517-3

Aussi disponible en allemand

02.08 1000

**La voie vers
une politique
des agglomérations
globale**

Possibilités et limites
de la politique cantonale
des agglomérations



Conférence tripartite sur les agglomérations Confédération – cantons – villes/communes (CTA)

La CTA est une plate-forme qui réunit la Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes et qui a pour but de favoriser la collaboration verticale et le développement d'une politique conjointe des agglomérations. Elle a été fondée en février 2001 par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux, l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses.

L'échange d'informations ainsi que l'élaboration de propositions communes visant à renforcer la collaboration dans les agglomérations et à résoudre des problématiques politiques spécifiquement urbaines forment l'essentiel de sa mission. La CTA entend lancer des processus politiques en formulant notamment des recommandations dont la mise en oeuvre reste cependant du ressort de ses membres, c.-à-d. des acteurs institutionnels.

Par ailleurs, la CTA symbolise la volonté commune d'améliorer, par des efforts coordonnés, les chances d'avenir des villes et des agglomérations à titre de catalyseurs du développement économique, social et culturel.

Table des matières

Pour le lecteur pressé	5
Bases	
Bases spécifiques au projet	7
1. Mandat	7
2. Procédure	8
3. Structure du rapport	8
Bases de la politique des agglomérations	9
1. Enoncé du problème en milieu urbain	9
2. Instruments de la politique des agglomérations	9
Etudes de cas cantonaux	
Canton de Neuchâtel	11
1. Aperçu de la politique cantonale des agglomérations	11
2. Facteurs de succès de la politique cantonale des agglomérations	12
3. Approche globale de la politique des agglomérations	14
Canton de Berne	14
1. Aperçu de la politique cantonale des agglomérations	14
2. Facteurs de succès de la politique cantonale des agglomérations	15
3. Approche globale de la politique des agglomérations	16
Canton du Tessin	16
1. Aperçu de la politique cantonale des agglomérations	16
2. Facteurs de succès de la politique cantonale des agglomérations	17
3. Approche globale de la politique des agglomérations	18
Canton d'Argovie	19
1. Aperçu de la politique cantonale des agglomérations	19
2. Facteurs de succès de la politique cantonale des agglomérations	20
3. Approche globale de la politique des agglomérations	21
Canton des Grisons	21
1. Aperçu de la politique cantonale des agglomérations	21
2. Facteurs de succès de la politique cantonale des agglomérations	23
3. Approche globale de la politique des agglomérations	23
Synthèse	
Résultats des études de cas cantonaux	25
1. Genèse d'une politique cantonale des agglomérations	25
2. Contenus de la politique cantonale des agglomérations	26
3. Organisation cantonale interne	28
4. Délimitation avec la question des réformes territoriales et synergies avec d'autres stratégies cantonales	31

5. Risques politiques liés à la politique des agglomérations	34
6. Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations	35
La voie vers une politique des agglomérations globale	37
1. La politique des agglomérations globale	37
2. Etapes de mise en oeuvre	38
3. Bilan	43
Annexe	
Bibliographie	44
1. Bases légales	44
2. Documentation cantonale	45
3. Littérature	47
Glossaire des abréviations	48

Pour le lecteur pressé

La politique des agglomérations englobe bien davantage que la planification des transports et de l'urbanisation. Selon l'organisation des compétences cantonales et les problématiques régionales en présence, d'autres secteurs politiques tels que l'intégration des étrangers, la formation, la santé, la jeunesse, la culture, la sécurité, les affaires sociales, le sport, le tourisme ou la promotion économique peuvent s'avérer importants dans ce cadre. Rares sont toutefois les cantons qui se sont lancés dans la mise en place d'une politique des agglomérations systématiquement aussi globale.

Dans ce contexte, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) s'est donné pour objectif de lancer une discussion approfondie sur les possibilités et les limites de la politique cantonale des agglomérations et de tracer des pistes permettant d'en élargir la conception pour la rendre globale. A cette fin, elle a chargé le professeur Daniel Kübler, de l'Institut des sciences politiques de l'Université de Zurich, d'analyser la politique des agglomérations pratiquée dans cinq cantons, à savoir Neuchâtel, Berne, Tessin, Argovie et Grisons. Au final, ce travail fait ressortir plusieurs approches qui tendent vers une conception globale de la politique des agglomérations.

Partant de ces expériences pionnières isolées, le rapport propose des étapes de mise en oeuvre qui sont autant de pistes concrètes pouvant mener à une politique des agglomérations globale. Le document présente aussi tous les aspects que peut comporter une telle politique, avec chaque fois les chances et les risques qui y sont liés, et formule les recommandations qui s'imposent. L'élément essentiel consiste à élaborer une stratégie de développement qui porte sur l'ensemble du canton et qui englobe tous les domaines politiques concernés. Les principaux constats sont:

- Une politique des agglomérations globale suppose la formulation et la mise en oeuvre d'une stratégie de développement qui englobe l'ensemble des secteurs politiques pertinents pour les agglomérations. Il en résulte certes une plus grande complexité au niveau des thèmes et des acteurs, mais cette optique élargie permet aussi de relier les domaines politiques concernés et de créer des synergies.
- La politique des agglomérations globale implique une promotion des agglomérations ciblée sur leurs forces spécifiques, selon une approche orientée compétitivité. Considérer les zones d'agglomération de manière différenciée suppose un changement d'accent, passant d'une politique jusqu'ici principalement sectorielle à une politique qui considère les besoins territoriaux concrets.
- En présence d'un conflit ville-campagne latent, il faut inscrire la politique des agglomérations dans une stratégie qui couvre l'ensemble du territoire cantonal et qui associe à égalité ville et campagne. Il convient à ce titre de coordonner mesures de politique des agglomérations et mesures de politique régionale.

- Les cantons doivent concevoir la politique des agglomérations comme une tâche stratégique et prendre des mesures organisationnelles et financières en conséquence. Ceci comprend en l'occurrence un mandat clair du gouvernement, des structures transsectorielles (p. ex. comités de pilotage interdépartementaux), le soutien parlementaire et un financement ad hoc (p. ex. crédit-cadre).
- Sous la responsabilité du canton, le processus doit d'emblée associer de manière partenariale les communes ainsi que d'autres acteurs. Ce procédé consolide l'assise du projet et favorise l'émergence d'une conscience régionale au sein de la population. Pour éviter des peurs injustifiées et des risques de blocage, il peut s'avérer utile de distinguer explicitement la politique des agglomérations de la question sensible des fusions de communes.

Le développement de la politique des agglomérations passe par une volonté politique claire. Les outils à cet effet existent déjà, notamment avec le projet d'agglomération de la Confédération. Jusqu'à présent toutefois, les possibilités offertes dans ce cadre n'ont pas été complètement exploitées.

La responsabilité principale pour le développement de la politique des agglomérations incombe au canton. Il revient aux cantons, en collaboration avec les agglomérations, de révéler les forces spécifiques à ces espaces et d'élaborer sur cette base une stratégie de développement cantonale et transsectorielle.

La Confédération est aussi invitée à soutenir ce processus en élargissant les thématiques prises en compte dans sa politique des agglomérations, avec les incitations idoines.

Bases

Bases spécifiques au projet

1. Mandat

La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) a publié en 2004 un premier rapport technique avec des recommandations visant à améliorer la coopération horizontale et verticale dans les périmètres d'agglomération.¹ Dans son programme pluriannuel 2005–2009, la CTA a ensuite décidé d'approfondir la thématique des stratégies cantonales en matière d'agglomération. Un deuxième rapport publié en 2006 a traité plus spécifiquement de la collaboration transcantonale dans les agglomérations.² Le présent rapport, quant à lui, porte sur la politique cantonale des agglomérations. Il expose les possibilités et les limites ainsi que les chances et les risques liés à une conception globale de la politique des agglomérations. Ce travail se base sur les expériences de cinq cantons. Contrairement aux deux premiers rapports de la CTA, il ne s'agit pas ici de questions purement institutionnelles.

Le développement de la politique des agglomérations est principalement du ressort des cantons. La Confédération porte certes une part de responsabilité dans la situation particulière des villes et des agglomérations (art. 50 Cst.), mais son engagement dans ce cadre est de nature uniquement subsidiaire. A ce jour néanmoins, la plupart des cantons n'ont abordé que timidement la thématique des agglomérations. Développer de nouvelles structures et institutions visant à améliorer la collaboration dans les agglomérations s'avère un travail exigeant, prend du temps et mobilise beaucoup de ressources. Les cantons se sont activés ces dernières années grâce à la perspective de bénéficier d'un co-financement de la Confédération au titre du trafic d'agglomération. Ils se sont donc concentrés pour l'essentiel sur l'élaboration de projets d'agglomération dans les domaines transports et urbanisation.

La politique des agglomérations englobe pourtant bien davantage que la planification des transports et de l'urbanisation. Selon l'organisation des compétences cantonales et les problématiques régionales en présence, d'autres secteurs politiques tels que l'intégration des étrangers, la santé, la jeunesse, la culture, la sécurité, les affaires sociales, le sport, le tourisme ou la promotion économique ont également une incidence sur la politique des agglomérations. Toutefois, rares sont encore les cantons qui ont mis en place une politique des agglomérations systématiquement aussi globale.

Dans ce contexte, la CTA s'est assigné pour mission de lancer une discussion approfondie sur les stratégies cantonales en matière d'agglomération. Il s'agit ainsi de sensibiliser surtout les cantons, mais aussi les villes et les communes, à l'idée d'une conception élargie de la politique des agglomérations. La réalisation de ces travaux a été confiée au Groupe de travail technique tripartite (GTT).

Le présent rapport a été élaboré par le professeur Daniel Kübler, de l'Institut des sciences politiques de l'Université de Zurich, sur mandat de la CTA et avec le suivi d'un sous-comité ad hoc du GTT. Ce dernier était composé pour les cantons de Thomas Minger et Nicole Gysin, Conférence

¹ CTA (2004): Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations.

² CTA (2006): Le renforcement de la collaboration dans les agglomérations transcantonales.

des gouvernements cantonaux, de Andrea Weik, Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne, et de Markus Ritter, Département de justice du canton de Bâle-Ville; la Confédération y était représentée par Georg Tobler, Office fédéral du développement territorial; les villes par Stephan Attiger, Stadtammann de Baden.

2. Procédure

Une première phase du projet (septembre–décembre 2006) a consisté à réaliser les études de cas, soit l'analyse de la politique des agglomérations pratiquée dans les cantons de Neuchâtel, de Berne, du Tessin, d'Argovie et des Grisons. Les données provenaient d'une part de la documentation disponible (p. ex. rapports sur des projets-modèles, projets d'agglomération, rapports de gouvernement, stratégies, concepts d'aménagement du territoire, concepts des transports, etc.), d'autre part de tables rondes et d'entretiens organisés dans les cinq cantons étudiés.

Pour la deuxième phase du projet (janvier–avril 2007), on a soumis chaque étude de cas aux personnes de référence dans les cantons afin d'en contrôler l'exactitude et la complétude. Ces mêmes personnes ont ensuite été invitées à un atelier de travail qui a servi à valider les résultats et à discuter des conclusions.

La troisième phase du projet (mai–novembre 2007) a permis d'approfondir les constats tirés des études de cas et d'élaborer des propositions concrètes, portant sur le contenu et l'organisation, pour le développement et la mise en oeuvre d'une politique cantonale des agglomérations globale. Ces propositions ont fait l'objet d'une discussion le 20 août 2007 avec les cantons concernés et d'autres milieux intéressés. Le rapport a encore été apuré sur cette base, avant d'être finalement soumis à la CTA du 16 novembre 2007.

3. Structure du rapport

Le présent rapport s'articule autour de trois thèmes. La partie A présente les bases spécifiques au projet et les bases de la politique des agglomérations. La partie B est consacrée aux études de cas: la politique des agglomérations des cinq cantons-pilotes sélectionnés y est détaillée et présentée systématiquement. La partie C donne une évaluation des cas étudiés et, sur cette base, formule des pistes et des étapes de mise en oeuvre concrètes pour une politique des agglomérations globale.

Bases de la politique des agglomérations

1. Enoncé du problème en milieu urbain

Au cours du siècle passé, l'espace urbain a subi une mutation considérable. Les villes ont commencé à s'étendre dès la fin du 19^e siècle déjà, alors que l'industrialisation provoquait un véritable exode rural. La croissance économique soutenue de l'entre-deux-guerres a encore accéléré ce phénomène. Les villes ont débordé de leur territoire, et les premières agglomérations ont fait leur apparition. La phase de suburbanisation, autrement dit l'accroissement de la population dans les communes périphériques, a démarré après la Seconde Guerre mondiale. Pour finir – l'augmentation du trafic motorisé individuel aidant – par englober même des zones autrefois considérées comme rurales. Depuis les années 60, on note une tendance croissante à vouloir habiter en campagne dans sa propre maison. Ces nouvelles exigences en matière d'habitat et l'extension continue des infrastructures de transport ont nécessité d'aménager l'accès à des localités situées au delà de la ceinture suburbaine.

L'urbanisation de la campagne se poursuit. Les trois quarts de la population vivent déjà en milieu urbain. Il résulte de cette évolution que les frontières politiques en Suisse ne coïncident plus guère avec les structures urbaines et la réalité économique. Cette discordance est la source de nombreux problèmes. Sur les plans financier et organisationnel, les villes atteignent leurs limites en raison des lourdes charges qui leur incombent en tant que centres. Cette situation engendre une fiscalité élevée, laquelle entraîne à son tour des scissions sociales au sein de la population et des tensions politiques entre les différentes entités territoriales.³

2. Instruments de la politique des agglomérations

Au milieu des années 90, la Confédération reconnaît la nécessité d'agir au niveau des agglomérations et relève dans ses «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse»⁴ et dans son «Message sur la nouvelle orientation de la politique régionale»⁵ l'importance des villes et des agglomérations pour le développement social et économique de la Suisse. Le «Rapport sur les centres urbains»⁶ de 1999 aborde concrètement les problèmes spécifiques à l'espace urbain et relève pour la première fois que les villes et les communes ne peuvent pas régler seules ces problèmes et que les trois niveaux institutionnels doivent en conséquence procéder de manière concertée. L'article 50 de la nouvelle Constitution fédérale oblige la Confédération à tenir compte de la situation particulière des villes et des agglomérations. En 2001, la Confédération formule des objectifs et des stratégies pour le développement d'une politique suisse des agglomérations.⁷ Instruments de mise en œuvre centraux dans ce cadre, le projet-modèle et le projet d'agglomération visent à promouvoir la collaboration au sein des agglomérations.

³ Kübler, Daniel (2005): Agglomerationen, p. 11–16.

⁴ Office fédéral du développement territorial (1996): Rapport sur les grandes lignes de l'organisation du territoire suisse.

⁵ Conseil fédéral (1996): «Message sur la nouvelle orientation de la politique régionale».

⁶ Secrétariat d'Etat à l'économie et Office fédéral de l'aménagement du territoire (1999): Rapport sur les centres urbains.

⁷ Conseil fédéral (2001): Politique des agglomérations de la Confédération, p. 5–7.

Le projet d'agglomération est destiné à permettre aux acteurs communaux et cantonaux d'une agglomération de déterminer le besoin d'agir au niveau régional, d'ébaucher une stratégie de développement globale et d'engager les ressources adéquates. Le projet-modèle encourage des activités de coopération dans les agglomérations. Mais le soutien financier reste en l'occurrence plutôt modeste.⁸ Le développement des infrastructures de transport en agglomération bénéficie d'une incitation financière plus soutenue de la part de la Confédération. Tout cofinancement est subordonné à la condition que l'agglomération institue un organisme responsable et qu'elle dépose un projet d'agglomération qui prouve la coordination réciproque entre transports et urbanisation. Ceci explique que la grande majorité des agglomérations se concentre sur ces deux aspects. D'une part, c'est là qu'il est le plus urgent d'agir et, d'autre part, la perspective d'une participation financière fédérale au trafic d'agglomération constitue une incitation majeure. La base constitutionnelle de cet engagement de la Confédération est née de l'adoption de la **Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT)**.⁹ Le financement de la part fédérale est assuré via le fonds d'infrastructure.

L'idée de relier la politique des agglomérations de la Confédération avec d'autres secteurs politiques bute toutefois à des intérêts concurrents. Ainsi, dans la procédure de consultation sur la Nouvelle politique régionale de la Confédération (NPR), la politique régionale urbaine qui prévoyait notamment d'inscrire les projets-modèles dans la loi a été intégralement biffée du projet.¹⁰

⁸ Pour les projets-modèles, la Confédération prévoit un maximum de Fr. 50 000.– par année et par projet.

⁹ Art. 86 al. 3 Cst.

¹⁰ Geissmann, Urs (2006): Neue Regionalpolitik, p. 5.

Etudes de cas cantonaux

Dans le cadre des études de cas, on a analysé la politique des agglomérations des cantons de Neuchâtel, de Berne, du Tessin, d'Argovie et des Grisons. Cette sélection se justifie par l'état déjà avancé de la politique des agglomérations des cantons considérés. Il s'agit aussi de donner ainsi des exemples représentatifs pour d'autres cantons intéressés. L'ordre dans lequel les cas sont présentés relève de considérations historiques, le critère déterminant étant la date à laquelle la stratégie cantonale a été lancée pour la première fois.

Au niveau du contenu, l'analyse des stratégies cantonales d'agglomération a retenu les thèmes suivants:

1. Bases et état actuel de la politique des agglomérations dans le canton étudié;
2. Processus qui a conduit à la politique des agglomérations actuelle;
3. Objectifs et instruments de la politique des agglomérations ainsi que prise en considération de secteurs politiques autres que les transports et l'urbanisation;
4. Organisation de la politique des agglomérations interne au canton, à savoir acteurs principaux, bases de la collaboration, réseaux à l'intérieur de l'administration cantonale ainsi que rôle du gouvernement, du parlement, de la population et des acteurs privés;
5. Relation entre politique des agglomérations et autres stratégies importantes, notamment la politique régionale et la politique des institutions;
6. Risques politiques et conflits d'intérêts en lien avec la politique des agglomérations, ainsi que mode de règlement de ces conflits.

Le présent rapport expose les résultats les plus importants pour chaque canton. On considère en particulier les facteurs qui ont eu une incidence positive ou négative sur l'évolution de la politique des agglomérations. En outre, on regarde dans quelle mesure le canton étudié a opté pour une approche globale de sa politique des agglomérations, allant au delà des domaines transports et urbanisation.¹¹

Canton de Neuchâtel

1. Aperçu de la politique cantonale des agglomérations

Le canton de Neuchâtel compte deux agglomérations qui répondent à la définition de l'Office fédéral de la statistique: d'une part, l'agglomération de Neuchâtel qui s'étend le long de la rive gauche du lac appelée le «Littoral»; d'autre part, l'agglomération comprenant les villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle et qui se situe dans le haut du canton, dans la montagne jurassienne.

La politique neuchâteloise des agglomérations commence avec le lancement du **Réseau urbain neuchâtelois (RUN)** en 2000 et, depuis lors, est passée au rang de projet prioritaire dans le programme de législation du Conseil d'Etat. Le **RUN** fait partie des tout premiers projets-modèles soutenus par la Confédération qui l'a accepté en mai 2002. Il est le centre de la stratégie neuchâteloise en matière d'agglomération. Le **RUN** ne se limite toutefois pas aux zones

¹¹ Les études de cas intégrales sont disponibles sur le site www.tak-cta.ch.

urbaines du canton. Partie d'un concept de développement global du canton, il intègre toutes les régions, donc aussi les montagnes neuchâteloises. Cette optique a permis de relier le **RUN** à la Nouvelle politique régionale de la Confédération (NPR). Ainsi, par exemple, un projet-pilote déposé dans le cadre de la NPR se réfère explicitement aux objectifs du **RUN**.¹²

La politique des agglomérations du canton de Neuchâtel constitue ainsi le noyau d'une stratégie cantonale de développement global qui a pour but d'améliorer le réseautage à l'intérieur du canton en général et entre ses trois villes en particulier. Ce projet doit aussi renforcer la position du canton au sein du réseau des villes suisses.

Pour mettre en oeuvre les objectifs de la politique neuchâteloise des agglomérations, les partenaires impliqués (canton, villes, communes et régions) fondent à fin 2006 une association de droit privé, **Association le RUN**, chargée de piloter et de développer les projets concrets. Il en résulte que la politique des agglomérations ne dépend ni de la structure institutionnelle ni de la répartition des compétences entre canton et communes. Reste à ce stade la question du financement de certains projets nécessitant d'importants capitaux, notamment la nouvelle liaison ferroviaire **TransRUN** entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds/Le Locle.

2. Facteurs de succès de la politique cantonale des agglomérations

La mise en oeuvre de la politique des agglomérations du canton de Neuchâtel avance rapidement. Les négociations dans les différentes régions-projet sont bien engagées et ne connaissent pas de graves blocages ou autres revers. Trois facteurs semblent avoir favorisé cette situation: des conditions favorables à la formulation d'objectifs de développement communs, un procédé de mise en oeuvre adapté aux conditions cantonales et un climat de confiance entre tous les participants.

► Conditions favorables à la nouvelle politique des agglomérations

La politique des agglomérations neuchâteloise a pu s'appuyer sur des relations déjà établies entre les acteurs importants. Ceci a simplifié les choses et constitué un terrain fertile pour des négociations partenariales. La relative homogénéité des priorités politiques dans les agglomérations du canton a aussi contribué à cette stabilité.

Les conditions socio-économiques propres au canton ont par ailleurs joué un certain rôle. Même si, contrairement aux priorités politiques, ces conditions sont loin d'être homogènes – on songera en l'occurrence au clivage économique et à la répartition sociale inégale dans les zones d'agglomération – le canton est néanmoins perçu comme une unité économique dont les différents secteurs connaissent un rapport de complémentarité entre eux et non une situation de concurrence. Formuler par accord commun des objectifs pour la politique des agglomérations s'en est trouvé facilité.

¹² Le projet en question, intitulé **La Tradition dans l'innovation**, vise en effet à améliorer les liaisons entre les villes et les régions périphériques du canton.

► **Un procédé adapté aux conditions cantonales**

Lors de l'élaboration de la politique des agglomérations, on a en particulier veillé à ne pas créer de tensions entre la région des montagnes (le Haut) et la région du bord du lac (le Littoral). Dès le début, les responsables ont conçu la politique cantonale des agglomérations comme un concept de développement global qui intègre les zones aussi bien urbaines que rurales. Les acteurs de toutes les régions du canton ont été invités à participer à la mise en oeuvre du **RUN**. Nonobstant cette promotion simultanée de projets en milieu urbain et rural, la stratégie met l'accent sur les villes. Aussi, et en accord avec les conceptions de la Confédération, l'importance des grands centres économiques pour le développement du canton dans son ensemble est-elle prise en compte. La démarche des aménagistes cantonaux consistant à imposer une stratégie complète s'est avérée visionnaire. Elle a finalement permis une application complémentaire des instruments de promotion de la politique des agglomérations et de la NPR.

Les communes neuchâteloises disposent de plusieurs moyens pour participer activement à la mise en oeuvre de la politique cantonale des agglomérations. Elles déterminent ainsi elles-mêmes, via des projets concrets, les domaines dans lesquels elles souhaitent s'engager plus à fond. Cette approche «ascendante» facilite l'association partenariale de tous les acteurs intéressés. Dans ce cadre, le rôle du canton se limite à mettre en contact les partenaires du projet et à faciliter la constitution de partenariats. La collaboration des communes entre elles et avec le canton est réglée dans des contrats de droit public. Cette forme de collaboration, partenariale et flexible, permet de procéder en fonction des besoins de chaque région. De plus, certaines problématiques telles le financement peuvent trouver des solutions simples et transparentes.

► **Climat de confiance**

L'élément qui a également favorisé l'émergence de la politique cantonale des agglomérations dans de bonnes conditions a été l'instauration de relations de confiance entre les acteurs impliqués. Les conditions spatio-structurelles, politiques et socio-économiques étaient favorables et ont constitué un contexte de négociation positif. Personne ne s'est senti a priori désavantagé ou exclu.

Certains aspects organisationnels ont également contribué à ce bon climat. Ainsi, on a toujours discuté de plusieurs thématiques en parallèle de sorte qu'il a été possible de trouver un équilibre entre les différents domaines. Toutes les parties ont pu y trouver une plus-value. Les responsables ont toujours cherché à créer de telles situations «gagnant-gagnant», permettant ainsi d'éviter des blocages importants dans la mise en oeuvre.

Ce climat positif et perçu comme partenarial est également à mettre au crédit de l'attitude des acteurs principaux, qui ont façonné la politique des agglomérations comme des «entrepreneurs politiques». Conformément à leur propre conception, ils se sont donnés pour tâche en premier lieu de coordonner, de motiver et d'entremettre, mais sans jamais décider avec autorité dans le dos des intéressés. L'aménagiste cantonal, qui a piloté le projet, a ainsi toujours été considéré comme une force qui favorise et soutient le développement du processus. Au niveau politique, les conseillers d'Etat impliqués dans la politique des agglomérations ont aussi joué un rôle important. Ils ont assuré leur fonction de leader en participant pratiquement à toutes les négociations dans les régions-projet. Par leur présence, ils ont en outre su transmettre aux acteurs le sentiment d'être reconnus et respectés.

3. Approche globale de la politique des agglomérations

Etant donné son objectif principal qui est d'améliorer l'intégration fonctionnelle de l'espace urbain du canton, la politique neuchâteloise des agglomérations mise logiquement d'abord sur des mesures en matière de transports et d'urbanisation. On reconnaît cependant déjà une approche qui inclut d'autres domaines politiques, notamment la culture. C'est ainsi qu'il est question, dans le cadre du projet **Communauté urbaine du littoral**, d'améliorer l'offre culturelle afin de renforcer l'attractivité des centres urbains.

La démarche axée sur des projets et basée sur des contrats présente une flexibilité thématique particulièrement élevée. En principe, des projets peuvent être réalisés dans n'importe quel domaine politique. Le champ thématique couvert par la politique des agglomérations dépend toutefois ici beaucoup de la volonté des protagonistes, bien davantage que dans des approches plus institutionnelles (cf. canton de Berne).

Canton de Berne

1. Aperçu de la politique cantonale des agglomérations

Le canton de Berne abrite sept zones urbaines. A l'intérieur du territoire cantonal, on trouve les agglomérations de Bienne, Berthoud, Interlaken et Thoune ainsi que les villes de Langenthal et Lyss. L'agglomération de Berne est transfrontalière en tant qu'elle englobe des communes fribourgeoises. Certaines communes bernoises font en outre partie des agglomérations de Granges et de Soleure.

Les origines de la politique des agglomérations du canton de Berne remontent aux années 90. Depuis lors, cette politique a été consacrée dans la **Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (SACR)**.¹³ Le cœur de cette stratégie est constitué du modèle de conférence régionale, à savoir une nouvelle structure institutionnelle de collaboration régionale. Le modèle divise le territoire du canton en six conférences régionales. Ces conférences régionales sont démocratiquement légitimées par le fait que leur création nécessite une votation populaire. Elles bénéficient par ailleurs d'une assise démocratique supplémentaire dans la mesure où certaines décisions de la conférence régionale sont soumises au référendum facultatif et où les citoyens ainsi qu'un certain nombre de communes peuvent déposer des initiatives. La **SACR**, adoptée en votation populaire le 17 juin 2007, est inscrite dans la Constitution cantonale et dans la loi cantonale sur les communes. La conférence régionale en soi est compétente pour les domaines transports, aménagement du territoire, culture et politique régionale. Il est loisible de lui attribuer d'autres secteurs.

La **SACR** forme le cadre pour tous les projets régionaux particuliers. Des projets d'agglomération dans les domaines transports et urbanisation ont été élaborés à Berne, Bienne, Thoune,

¹³ Conseil-exécutif du canton de Berne (2005): Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale. Rapport du Conseil-exécutif du 11 mai 2005 à l'attention du Grand Conseil, principe directeur 12, p. 56.

Berthoud, Langenthal et Interlaken.¹⁴ On mentionnera aussi les projets-modèles **Bernplus – Stadt und Land gemeinsam, Stratégie de mobilité Région de Berne, Interlaken und Umgebung auf dem Weg zur Alpen- und Tourismusstadt et Agglomération Thun: Prozess der Mitwirkung**. Tous ces projets portent principalement sur les domaines transports et urbanisation et visent à développer la collaboration institutionnelle. Les résultats des projets-modèles ont pu être intégrés, d'une part, dans les projets d'agglomération et, d'autre part, dans la **SACR**. Dans la région de Bienne par exemple, les structures régionales existantes ont pu être simplifiées et reprises par une nouvelle association dans le cadre du projet **seeland. biel/bienne**.

2. Facteurs de succès de la politique cantonale des agglomérations

► Responsabilité du canton

Le canton de Berne a joué un rôle de direction stratégique dans le développement de la politique cantonale des agglomérations. Il a cherché la collaboration partenariale avec les communes, encouragé des projets régionaux par des incitations financières et initié la **Stratégie cantonale en faveur des agglomérations et de la coopération régionale**. Cette fonction de leader aux plans stratégique et organisationnel a contribué de manière décisive à la réussite de la politique des agglomérations.

► Initiative individuelle favorisée dans les régions

Le canton a élaboré des stratégies d'agglomération spécifiques à chaque région, en collaboration avec les acteurs locaux. On a alors favorisé l'initiative individuelle dans les régions par des incitations financières conséquentes. Les six projets d'agglomération régionaux dans les domaines transports et urbanisation ont aussi contribué à l'émergence d'une conscience régionale. Les interactions partenariales entre les différents acteurs et la marge de manoeuvre importante assurée au niveau régional ont conféré une large assise à la **SACR**.

► Stratégie cantonale globale

Le canton de Berne a réussi à développer une stratégie de développement qui englobe tout son territoire et qui a bénéficié de l'adhésion et du soutien de chaque région concernée. Cette approche impliquant l'ensemble du canton a par ailleurs permis de désamorcer le conflit ville-campagne. La reformulation à l'échelle cantonale du développement territorial constitue un facteur de succès central de la politique bernoise des agglomérations.

► Modèle de coopération régionale institutionnalisée

Le modèle institutionnel du canton de Berne frappe par sa simplicité. Les nombreuses organisations régionales sont toutes intégrées dans les conférences régionales, ce qui représente un net allègement pour tous les participants. Le modèle est en outre adapté à la structure cantonale, avec ses régions déjà très individualisées.

¹⁴ Ces projets sont déposés auprès de la Confédération à fin 2007.

3. Approche globale de la politique des agglomérations

Même avec le modèle de conférence régionale, la politique des agglomérations garde l'accent sur les domaines transports et urbanisation ainsi que sur le plan directeur régional. Les autres tâches des conférences régionales sont l'encouragement de la culture au niveau régional et la mise en oeuvre de la politique régionale. Dans certaines régions, des projets dans les domaines formation, sport ou tourisme étaient déjà en préparation au niveau régional avant l'introduction du modèle de conférence régionale.

Les organisations régionales existantes, les régions d'aménagement ainsi que les conférences des transports et les conférences culturelles sont intégrées dans les conférences régionales. La NPR également ne se réfère plus uniquement aux régions selon la loi sur l'aide aux investissements, mais est aussi mise en oeuvre dans le cadre des nouvelles conférences régionales. Il est par ailleurs toujours possible, dans le cadre du modèle de conférence régionale, de créer des sous-conférences plus petites et facultatives pour traiter d'autres thématiques régionales.

La politique des agglomérations du canton de Berne est bien engagée dans une perspective globale. Une fois les conférences régionales instituées, le cadre de la politique des agglomérations permet d'intégrer progressivement d'autres thématiques en plus des domaines transports, urbanisation, culture et politique régionale. La possibilité de créer des sous-conférences sur une base volontaire vise à faciliter une telle démarche. Les prochaines étapes consisteront à doter les nouveaux organismes d'un contenu.

Réaliser cette réforme institutionnelle exige beaucoup de temps et de ressources. La haute qualité du pilotage régional ainsi obtenu justifie toutefois le prix à payer.

Canton du Tessin

1. Aperçu de la politique cantonale des agglomérations

Le canton du Tessin présente quatre zones urbaines: Bellinzona et Locarno, situées entièrement sur sol suisse, ainsi que Lugano et Chiasso-Mendrisio, lesquelles s'étendent aussi sur sol italien. L'agglomération de Lugano, qui abrite 40% de la population du canton, est le centre principal du Tessin.

L'importance du trafic de transit et du trafic d'agglomération ajoutée à l'exiguïté des surfaces urbanisées (seulement 5% du territoire cantonal) entraînent de gros problèmes de mobilité. Le domaine des transports est donc au coeur de la politique des agglomérations, laquelle s'appuie en premier lieu sur le plan cantonal et les cinq plans régionaux des transports. L'objectif est de renforcer le réseau des liaisons entre les agglomérations tessinoises et d'améliorer l'accessibilité des agglomérations elles-mêmes. Les plans des transports comprennent des mesures qui concernent aussi bien le trafic privé que les transports publics. On envisage d'inscrire les objectifs de la politique des agglomérations dans le plan directeur cantonal, lequel se trouve actuellement en cours de révision.

Contrairement aux autres cantons, le Tessin rattache aussi la fusion de communes à la politique des agglomérations. En 1998, il a lancé un programme visant à consolider au niveau institutionnel son système de communes extrêmement fragmenté. Les premières fusions ont d'abord concerné les petites et minuscules communes des régions rurales. Mais la fusion de huit communes périphériques avec la ville de Lugano en 2004 a rendu l'option aussi sérieusement envisageable dans les zones urbaines. Le canton a ébauché des scénarios possibles de fusion de communes et de réformes institutionnelle pour les différentes agglomérations du canton, avec l'objectif d'améliorer la gouvernance dans ces régions et de les renforcer.¹⁵

A ce jour, seules deux des quatre agglomérations tessinoises ont un lien explicite avec les instruments de la Confédération en matière de politique des agglomérations. Dans l'agglomération de Lugano, la Confédération soutient depuis 2002 le projet-modèle **Rafforzare l'agglomerato di Lugano con un nuovo asse di trasporto strutturante**. Il s'agit là de travaux préliminaires visant à améliorer les transports dans l'agglomération. Des projets d'agglomération dans les domaines transports et urbanisation sont par ailleurs en préparation à Lugano et à Chiasso-Mendrisio. Le projet-modèle pour l'agglomération de Lugano de même que les deux projets d'agglomération mentionnés s'intègrent parfaitement dans les plans régionaux des transports.

2. Facteurs de succès de la politique cantonale des agglomérations

► Intégration dans des projets de portée cantonale

La politique tessinoise des agglomérations part de réflexions stratégiques de développement global du canton. Canton de transit, le Tessin est fortement marqué par la thématique des transports. La gestion des flux de trafic et la solution aux problèmes de transport sont déterminantes pour le développement économique et territorial du canton. La politique tessinoise des agglomérations se trouve donc en étroite corrélation avec l'évolution du trafic de transit à travers les alpes. Aussi le projet de ligne ferroviaire régionale tessinoise **TILO** doit-il profiter de la réalisation du projet **Alp-Transit Sud** et plus particulièrement du tunnel de base du Monte Ceneri. Ces projets prennent aussi en considération le fort enchevêtrement qui existe avec les villes italiennes voisines. On attend par exemple du RER tessinois en prévision (**TILO**) non seulement un développement du réseau au sein du système urbain cantonal mais aussi une meilleure liaison de l'espace économique du canton avec la métropole milanaise et son aéroport Malpensa.

► Procédure partenariale entre canton et communes

Le développement de la politique tessinoise des agglomérations a bénéficié jusqu'à présent de la collaboration partenariale entre autorités cantonales et communales. Dans le domaine des transports, l'institution des commissions régionales des transports dans les années 90 a signifié une décentralisation du processus d'aménagement. Cette approche partenariale a aidé à dépasser certains blocages et conflits existant entre canton et communes. Les communes jouent un rôle important dans le processus de planification et de mise en oeuvre. Elles assument la

¹⁵ Dipartimento delle istituzioni – Sezione degli enti locali (2004): Il cantone e le sue regioni: le nuove città – Città 2004.

responsabilité principale du règlement des conflits d'intérêt entre niveaux local et régional dans le cadre des commissions régionales des transports. Pour la mise en œuvre des plans directeurs des transports définis au niveau régional, elles peuvent toutefois compter sur le soutien du canton.

Le canton assume aussi une fonction d'assistance dans l'élaboration de projets de fusion. Mais l'initiative doit en l'espèce venir «d'en bas». Les communes doivent demander au canton d'examiner un projet de fusion concret. Le projet est ensuite développé avec l'aide du canton de sorte à concrétiser la structure de la nouvelle commune. Le canton peut alors offrir une contribution financière. Si un projet de fusion porté par des communes aboutit mais bute à des oppositions, le canton a alors la possibilité de prendre des mesures radicales et contraindre les communes récalcitrantes à fusionner.

► **Légitimité démocratique**

L'élaboration et la mise en œuvre de la politique des agglomérations ressortissent en premier lieu aux exécutifs. Cependant, l'association des parlements et du peuple répond à des règles définies dans des bases légales claires – que ce soit en matière de transports ou de fusion de communes. Les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des plans des transports sont accordés par les parlements communaux et le parlement cantonal. Lors des fusions de communes, les parlements et le peuple sont également associés. Même si les votations populaires n'étaient que de nature consultative, l'avis exprimé par la population des communes concernées est généralement respecté. Des communes ne peuvent être contraintes à fusionner que dans les cas où l'intérêt supérieur du canton est en jeu. Une telle mesure requiert toutefois une décision du parlement cantonal, soumise au référendum facultatif. Les obstacles démocratiques à la fusion contrainte sont dès lors placés relativement haut. Et c'est d'ailleurs l'un des facteurs qui confèrent à la politique tessinoise des agglomérations un bon assise démocratique.

3. Approche globale de la politique des agglomérations

On ne dénote au Tessin encore aucune tendance à doter la politique des agglomérations d'une dimension globale. Il est vrai que, dans ce canton, le thème des agglomérations a toujours été lié non seulement au domaine des transports mais aussi à des questions institutionnelles, notamment la fusion de communes. Il faut toutefois admettre que les fusions n'entrent en ligne de compte que pour une partie des zones d'agglomération, à savoir surtout leurs centres. Les fusions de communes ne sont donc qu'une solution limitée à des problèmes de coordination qui touchent l'ensemble de l'agglomération. Il existe bien des mécanismes de pilotage à l'échelle de l'agglomération sous la forme des commissions régionales des transports. Mais leurs compétences sont pour l'instant limitées au domaine des transports et il est peu probable que ces organismes puissent assumer prochainement également des tâches de coordination dans d'autres secteurs politiques. Si, donc, la politique des agglomérations ne devait plus se limiter aux seuls domaines transports et urbanisation, le Tessin devrait alors aussi étudier l'introduction d'organismes de coordination régionaux multifonctionnels.

Canton d'Argovie

1. Aperçu de la politique cantonale des agglomérations

Le canton d'Argovie contient sept agglomérations: les agglomérations de Baden-Brugg, Lenzburg et Wohlen, qui se situent à l'intérieur du territoire cantonal, et les agglomérations transfrontalières de Aarau, Olten-Zofingen, Bâle et Zurich. Au sein de ces agglomérations, plusieurs projets d'agglomération et projets-modèles ont été élaborés, et deux plateformes de coopération transfrontalières avec les cantons de Zurich et de Soleure ont été instituées.

Le canton joue un rôle de direction dans la politique des agglomérations. En 2005, le gouvernement cantonal a présenté le rapport «Agglomerationspolitik im Aargau» qui pose la base de sa politique en la matière.¹⁶

Le canton d'Argovie participe à l'élaboration des trois projets d'agglomération que sont **AareLand** (Netzstadt AarauOltenZofingen), **Aargau-Ost** et **Basel** (région Pratteln-Ergolzthal-Fricktal). Il n'est toutefois seul responsable que pour le projet **Aargau-Ost**. Le projet **AareLand** est élaboré en collaboration avec le canton de Soleure, et le projet **Basel** est de la responsabilité du canton de Bâle-Ville. Le projet d'agglomération Zurich (région Limmattal, basé sur le concept régional des transports pour la Limmattal) est coordonné avec le projet d'agglomération **Aargau-Ost**.

Il existe en outre les projets-modèles **AareLand** (Netzstadt Aarau-Olten-Zofingen) et **Agglomération Trinationale de Bâle** (aujourd'hui: Eurodistrict trinationale de Bâle). Le projet-modèle **Netzstadt Mittelland** a été élaboré conjointement avec le canton de Soleure. Il englobe les projets sectoriels «A-Welle», communauté tarifaire **Aarau-Olten-Zofingen**, et **AAREland**, un projet de parc et un projet culturel. On mentionnera enfin les plateformes intercantionales de coopération **PASO** (Plattform Aargau-Solothurn) et **PAZ** (Plattform Aargau-Zürich).

Une fois les projets d'agglomération transports et urbanisation déposés auprès de la Confédération à fin 2007, un projet de plan directeur sera préparé pour déterminer les domaines de la politique des agglomérations qui relèvent du territoire dans le canton d'Argovie. L'adoption du plan directeur par le parlement cantonal confère aux projets d'agglomération force obligatoire pour les autorités et ancre pour la première fois la politique cantonale des agglomérations au niveau stratégique.

La stratégie globale du canton se base sur une approche contractuelle. Ce procédé ne requiert aucune modification de la répartition des compétences entre canton et communes et se conçoit comme une démarche partenariale entre niveaux cantonal et communal. Les villes et les communes amènent leurs propres projets dans la politique des agglomérations et, dans ce cadre, sont soutenues par le canton. Les associations d'aménagement régionales, de droit public, sont les acteurs centraux des agglomérations dans ce processus et font office d'interlocuteurs principaux pour le canton.

¹⁶ Baudepartement des Kantons Aargau (2005): Agglomerationspolitik im Aargau, Bericht vom 7. Juli 2005.

2. Facteurs de succès de la politique cantonale des agglomérations

► Responsabilité du canton

Dans la politique argovienne des agglomérations, le canton occupe une position centrale en tant qu'initiateur et organisateur. Il donne la direction générale, coordonne les partenariats, attribue les responsabilités et pose ainsi le cadre idéal pour inciter les communes à s'engager volontairement. Le canton réunit les différentes stratégies d'agglomération en une stratégie globale et relie cette dernière avec d'autres stratégies concernant le territoire.

La responsabilité cantonale est perçue par tous les participants comme un élément positif et constructif pour l'élaboration des stratégies d'agglomération. Dans les zones d'agglomération transfrontalières, la fonction de direction est assumée par l'un des deux cantons concernés, ce qui simplifie la coordination et permet de trouver des solutions communes efficaces aux problèmes.

► Collaboration partenariale avec le niveau local

Les communes ont été associées au processus de manière partenariale dès le début. Ce procédé a encouragé les communes à s'engager et permis d'accélérer l'élaboration de stratégies d'agglomération régionales. Le canton a également informé régulièrement la population de l'état des travaux. Cette approche partenariale est considérée par les niveaux cantonal et communal comme le facteur central permettant une bonne collaboration.

► Confiance instaurée grâce à la coopération institutionnalisée

Les structures de coopération, créées pour favoriser l'échange et la recherche de solutions communes aux problèmes, ont aussi permis de renforcer la confiance. Les plateformes inter-cantoniales **PASO** et **PAZ** offrent aux représentants des communes et aux acteurs cantonaux déjà l'occasion de se rencontrer et de se connaître. L'institutionnalisation de ces rencontres facilite les contacts, instaure un climat de confiance et favorise ainsi la résolution de problèmes communs.

► Procédé pragmatique, adapté aux structures cantonales

Les zones d'agglomération transfrontalières sont caractéristiques du canton d'Argovie. Institutionnaliser des structures de collaboration régionales s'avère dès lors plus difficile, raison pour laquelle on a opté pour des solutions contractuelles. La démarche, plutôt axée sur des projets et basée sur des contrats, est donc adéquate comme première étape vers une politique des agglomérations intercantonale. Elle offre une approche flexible et rapide des conflits et problèmes liés à l'espace urbain transfrontalier.

► Délimitation avec la politique des institutions

La délimitation claire entre politique des agglomérations et politique des institutions était un message important pour les communes qui ne voyaient ainsi pas leur autonomie remise en question. Exclure du projet réformes structurelles et fusions de communes a permis de désamorcer des peurs communales et de faire avancer la politique des agglomérations libre d'oppositions.

► **Ecart ville-campagne réduit grâce à une stratégie de portée cantonale**

Les stratégies d'agglomération régionales ne sont pas des programmes individuels isolés, mais ont pu être intégrés dans une stratégie cantonale globale. Le succès de toute stratégie d'agglomération cantonale dépend pourtant en grande mesure aussi de l'approbation des communes rurales. Celles-ci se sentent souvent négligées par rapport à l'espace urbain et, opposées à l'attribution de fonds fédéraux supplémentaires en faveur des agglomérations, elles bloquent le processus politique. L'organe de coordination canton-communes a toutefois permis aux autorités cantonales de désamorcer la résistance des communes rurales déjà à un stade précoce. Il a fallu faire prendre conscience à ces communes que la problématique des agglomérations est en étroite corrélation avec l'espace rural et que la campagne peut elle-même aussi profiter de zones urbaines fortes.

3. Approche globale de la politique des agglomérations

Dans le canton d'Argovie, la politique des agglomérations porte essentiellement sur les domaines transports et urbanisation. Il est toutefois prévu d'étendre la stratégie d'agglomération à d'autres thèmes qui demandent à être considérés au niveau régional. Ainsi, un groupe de travail interdépartemental a été chargé d'examiner les moyens de mettre en œuvre la politique des étrangers et d'intégration, la politique culturelle et la politique sociale dans le cadre des structures d'agglomération.

On ne note cependant aucun progrès significatif depuis lors dans ces domaines. Ceci est dû principalement au manque de ressources financières et humaines. Mais il semble aussi que l'importance de solutions supra-communales dans ces domaines n'est pas encore suffisamment acquise dans les esprits.

En principe, les associations d'aménagement ont légalement la possibilité de s'engager dans d'autres domaines politiques que les transports et l'urbanisation. Elles n'en font toutefois usage qu'avec beaucoup de réserve pour l'instant. Une institutionnalisation plus poussée des associations d'aménagement n'est actuellement pas à l'ordre du jour dans le canton d'Argovie. Le nombre élevé des agglomérations intercantionales rend par ailleurs difficile l'institution d'une structure régionale contraignante.

Canton des Grisons

1. Aperçu de la politique cantonale des agglomérations

Selon l'Office fédéral de la statistique, le canton des Grisons comprend une ville isolée, Davos, et deux agglomérations, Coire et St-Moritz (Haute-Engadine). Il compte aussi l'agglomération transfrontalière de l'Alpenrheintal (vallée alpine du Rhin) et la vallée de Mesolcina qui fait partie de l'agglomération de Bellinzona.¹⁷

¹⁷ Amt für Raumplanung Graubünden (2004): InfoARP, p. 1.

Le canton des Grisons ne dispose d'aucune stratégie d'agglomération cantonale explicitement formulée et formellement ancrée. La collaboration supra-communale et le contenu de la politique des agglomérations sont régis par les trois textes normatifs suivants:

- la nouvelle Constitution cantonale reconnaît des associations régionales comme structures de droit public. La base institutionnelle de la politique des agglomérations est ainsi établie.
- La nouvelle loi cantonale sur l'aménagement du territoire, en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2005, définit la politique des agglomérations en tant que tâche de l'aménagement régional.
- Le plan directeur cantonal désigne, pour le pilotage du développement territorial du canton, quatre types d'espace différents: zones urbaines/agglomérations, zones touristiques, zones rurales et zones naturelles.¹⁸ Les mesures en matière d'aménagement du territoire sont prises en fonction des qualités et des potentiels propres à chaque type d'espace. Le plan stipule en outre que, pour les zones urbaines/agglomérations et les zones touristiques, il faut élaborer des concepts régionaux d'urbanisation en conformité avec l'orientation générale de la politique des agglomérations.

Les agglomérations de Coire et de Haute-Engadine disposent de stratégies d'agglomération concrètes et ont toutes deux développé un projet-modèle. Selon l'Office fédéral de la statistique, le périmètre de l'agglomération de Coire comprend 15 communes grisonnes qui forment ensemble l'association régionale d'aménagement «Nordbünden» (Grisons-Nord). On a toutefois voulu d'emblée définir largement le périmètre couvert par la stratégie d'agglomération de Coire, lequel comprend ainsi 77 communes grisonnes et 8 communes saint-galloises organisées en six associations régionales.¹⁹ Pour obtenir une collaboration performante dans tout ce périmètre, on a créé une plateforme de coopération suprarégionale.

Le projet d'agglomération Coire et environs est déposé auprès de la Confédération à fin 2007. Dans l'agglomération Haute-Engadine en revanche, l'élaboration du projet d'agglomération est actuellement bloquée en attendant la mise en oeuvre de l'initiative sur les résidences secondaires (contingentement de la construction de résidences secondaires). La principale tâche consiste désormais à traiter cette initiative et à élaborer un concept d'urbanisation régional. Il s'agira ensuite, sur cette base, de reprendre les travaux sur le projet d'agglomération.

La ville de Davos ne s'est pour l'instant pas décidé à élaborer sa propre stratégie d'agglomération. De même, aucune collaboration ferme n'a pu s'instaurer entre l'agglomération de Bellinzona et la Basse-Mesolcina. Quant à l'agglomération transfrontalière Alpenrheintal, les bases sont actuellement en cours d'élaboration.

Le canton assume une fonction importante de direction, de coordination et de conseil dans la mise au point des stratégies régionales. La politique des agglomérations repose sur une collaboration partenariale entre le canton et les associations régionales de droit public, lesquelles sont compétentes pour le développement des plans directeurs régionaux et des stratégies d'agglomération régionales. Dans l'agglomération Haute-Engadine, l'association d'aménage-

¹⁸ Kantonaler Richtplan (2000): p. 23.

¹⁹ Ce périmètre est désigné ci-après «agglomération Coire et environs» (par délimitation avec l'agglomération de Coire telle que définie par l'OFS).

ment est intégrée dans l'arrondissement de Haute-Engadine, avec pour résultat que la compétence en matière de politique des agglomérations relève du Conseil d'arrondissement.

2. Facteurs de succès de la politique cantonale des agglomérations

► Rôle différencié du canton

Le canton exerce une influence importante dans la mise au point des stratégies d'agglomération régionales. L'Office cantonal du développement territorial a assumé son rôle de manière différenciée, participant à l'élaboration des stratégies d'agglomération en fonction des besoins régionaux. C'est ainsi que le canton a assumé une importante fonction dirigeante dans l'agglomération Coire et environs alors qu'il s'est contenté d'un accompagnement de soutien à l'agglomération Haute-Engadine. Les efforts du canton sont perçus par tous les acteurs impliqués comme étant utiles et constructifs.

► Collaboration partenariale entre le canton et les régions

La politique des agglomérations dans le canton des Grisons repose sur une collaboration partenariale entre le canton et les associations régionales. La coordination verticale et la collaboration partenariale entre canton et régions dans l'élaboration des plans directeurs sont inscrites dans la loi cantonale sur l'aménagement du territoire.²⁰ Cette coopération fait figure, aux niveaux tant cantonal que régional, de facteur de succès important pour la mise au point des stratégies d'agglomération.

► Favoriser un climat de confiance par une plateforme de coopération

L'agglomération Coire et environs est très hétérogène dans sa structure et comprend plusieurs régions et espaces de colorations politiques diverses. Il en résulte une multitude d'intérêts et de priorités chez les acteurs concernés qui rend difficile toute collaboration en matière d'agglomération. Raison pour laquelle on a d'abord créé une plateforme de coopération limitée à une période de 4 ans.

L'existence d'une structure de collaboration souple s'avère déterminante pour établir la confiance et désamorcer les conflits latents dans l'agglomération Coire et environs. De l'aveu même des participants, le simple fait de se rencontrer et de mieux se connaître a déjà un impact positif sur la coopération régionale et favorise une réflexion à l'échelle régionale voire suprarégionale.

3. Approche globale de la politique des agglomérations

Le canton des Grisons n'a fait qu'un petit bout du chemin qui mène à une conception globale de la politique des agglomérations. Les stratégies d'agglomération s'y concentrent essentiellement sur les domaines transports et urbanisation. Seul l'arrondissement de Haute-Engadine fait état de liens avec d'autres problématiques, notamment dans le secteur du tourisme. La

²⁰ Kantonales Raumplanungsgesetz (KRG), article 14.

structure relativement fermée de l'agglomération Haute-Engadine facilite cette intégration de thématiques supplémentaires au niveau régional. En revanche, dans l'agglomération Coire et environs, la plateforme de coopération doit promouvoir une vision régionale jusqu'ici assez peu répandue.

Synthèse

Résultats des études de cas cantonaux

1. Genèse d'une politique cantonale des agglomérations

L'origine de la politique des agglomérations dans les cantons étudiés est très variable. Certains cantons avaient déjà lancé des projets avant même que la Confédération ne s'active dans ce domaine. Le lien avec les initiatives prises au niveau fédéral n'a été fait que postérieurement, alors que la politique cantonale des agglomérations était déjà lancée et parfois même déjà bien avancée.

Au Tessin par exemple, les prémises de la politique des agglomérations actuelle remontent aux années 90, alors que la Confédération était encore complètement absente dans ce domaine. Il s'agissait d'une part de réformer la politique des transports afin de rallier les communes à la stratégie cantonale dans ce domaine. A ce titre, on a créé des commissions régionales des transports comme organes de liaison entre canton et communes. D'autre part, un programme de fusion de communes a été lancé en 1998. Ce programme s'adressait certes principalement aux régions rurales, mais il a déployé une certaine dynamique propre qui a touché également les zones urbaines. Aussi, avec le projet **Nuova Lugano**, la fusion de communes est-elle passée au rang d'option en politique des agglomérations. Ces deux voies de développement, la création de commissions des transports et la fusion de communes, ont été tracées relativement indépendamment des activités au niveau fédéral.

Dans le canton de Berne également, la politique des agglomérations actuelle trouve ses origines dans les années 90, à une époque où il devenait évident que le développement des centres urbains et des agglomérations était décisif pour l'avenir du canton. Dans ce contexte, on a entrepris une réforme du système de répartition des tâches et de péréquation financière, une réforme du système des communes et finalement une révision du plan directeur cantonal. La politique bernoise des agglomérations – la **Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale** ou **SARC** – est en soi une mesure de mise en œuvre du plan directeur. L'élaboration de cette politique a été soutenue par la Confédération à titre de projet-modèle.

Dans le canton de Neuchâtel, la politique des agglomérations est également antérieure aux activités fédérales dans ce domaine. Pressé par la mauvaise conjoncture économique de la fin des années 90, le canton a mis au point une stratégie de développement globale qui visait principalement à améliorer le réseautage entre les villes du canton. L'élaboration de cette politique des agglomérations, conçue sous le titre **Réseau urbain neuchâtelois (RUN)**, a aussi ensuite obtenu le soutien de la Confédération, ce qui lui a encore conféré une dynamique supplémentaire.

En Argovie, les lignes directrices du développement territorial ont fait l'objet d'un débat à la fin des années 90. Il en est ressorti des nouvelles bases stratégiques pour le développement du canton (guide de développement, programme de législature, initiative pour la croissance économique, rapport sur l'aménagement du territoire, etc.). L'élaboration de la politique des agglomérations s'est inscrite dans ce cadre élargi.

La politique des agglomérations de la Confédération n'a fait office de déclencheur principal que pour le canton des Grisons. C'est notamment la perspective d'un cofinancement par la Confédération des projets d'infrastructure dans le domaine du trafic d'agglomération (fonds d'infrastructure) qui a incité le canton à s'activer en politique des agglomérations. Néanmoins, la politique grisonne des agglomérations est aussi influencée par des processus dans d'autres domaines politiques largement indépendants des activités de la Confédération. Concrètement, ceci concerne par exemple l'amélioration de la position des associations régionales d'aménagement.

A titre de bilan, on peut faire les constats suivants:

- Elaborer une politique cantonale des agglomérations prend du temps. Les écarts constatés dans l'état d'avancement des activités correspondantes dans chaque canton s'expliquent donc aussi par le fait que le processus a débuté à des époques différentes.
- Dans certains cantons, les activités en politique des agglomérations ont commencé déjà avant que le niveau fédéral agisse. Les décisions prises à l'époque quant aux objectifs et instruments à privilégier forment le cadre actuel à toute possibilité de développement.
- L'élaboration et le suivi d'une politique cantonale des agglomérations ne tombent pas du ciel, mais doivent suivre une voie tracée au préalable.

2. Contenus de la politique cantonale des agglomérations

L'objectif central de toute stratégie d'agglomération cantonale est de maintenir ou promouvoir les forces économiques des espaces urbains en tant que moteurs du développement de l'ensemble du canton. Dans tous les cantons étudiés, on cherche ainsi tout d'abord à améliorer et à coordonner politique des transports et politique de l'aménagement du territoire.

Cet accent thématique propre à toutes les stratégies d'agglomération cantonales illustre bien le fait que les problèmes urbains sont particulièrement urgents justement dans ces deux domaines. En conséquences, les instruments et incitations de la Confédération répondent aussi à cette réalité. Toutefois, on constate dans nombre d'agglomérations des approches visant à intégrer d'autres thématiques de dimension régionale dans la politique des agglomérations. La conception de ces approches varie toutefois beaucoup d'un canton à l'autre.

Le canton d'Argovie examine la possibilité d'étendre sa politique des agglomérations à la politique des étrangers et d'intégration, aux politiques culturelle et sociale. Pourtant, aucun progrès significatif n'a pu être réalisé dans ce sens au niveau cantonal, faute de ressources financières et humaines disponibles. Au niveau régional en revanche, certaines associations d'aménagement ont pris l'initiative de se développer au delà du domaine de l'aménagement du territoire. Ainsi, par exemple, l'association **zofingenregio** gère aussi un service de conseil pour parents, un centre de gestion des familles d'accueil de jour, un service social et de tutelle régional ainsi qu'une agence de promotion de la région.

Dans le canton de Berne, les domaines formation, culture, tourisme et promotion économique ont fait l'objet de stratégies formulées en parallèle à l'élaboration des projets d'agglomération. Leur mise en oeuvre est cependant encore balbutiante. Au niveau cantonal, la politique culturelle et la politique régionale ont été intégrées dans le modèle de conférence régionale. Outre ces tâches obligatoires, les conférences régionales peuvent aussi en tout temps se saisir d'autres thèmes. A cet effet, elles ont la possibilité de créer des sous-conférences facultatives en association avec les communes intéressées. Les stratégies régionales déjà formulées dans ces secteurs politiques peuvent ainsi sans problème s'inscrire dans la nouvelle structure institutionnelle.

Aux Grisons, l'organisme **Tourismusorganisation Engadin St. Moritz** est né au sein de l'agglomération Haute-Engadine. Il a pour vocation d'unir les forces dans le tourisme, de professionnaliser la collaboration entre communes, organisations de tourisme et chemins de fer de montagne, et de créer ainsi une organisation unique pour l'offre et le marketing. La nouvelle organisation est financée par les communes de Haute-Engadine et le canton. Grâce à son intégration dans l'arrondissement de Haute-Engadine, le secteur du tourisme bénéficiera aussi d'une coopération au niveau régional. L'arrondissement de Haute-Engadine assume désormais, en tant qu'association régionale, la surveillance politique sur les domaines suivants: aménagement régional Haute-Engadine, promotion des transports publics, promotion de la destination touristique Haute-Engadine, hôpital et homes pour personnes âgées de Haute-Engadine. Au niveau cantonal, on ne note à ce jour aucun effort tendant à élargir la politique des agglomérations à d'autres thématiques.

Dans les agglomérations neuchâteloises, il existe aussi des mesures dans d'autres secteurs politiques. Outre le projet **Communauté urbaine du littoral** qui vise à améliorer l'offre culturelle, on prévoit de renforcer la collaboration des villes et des agglomérations également dans les domaines promotion économique, services industriels, gérance immobilière, construction de logements, urbanisme et structures d'accueil pour enfants.

Au Tessin, les activités entreprises en politique des agglomérations portent avant tout sur les domaines transports et – dans une moindre mesure – urbanisation. La volonté d'étendre la politique des agglomérations à d'autres secteurs se limite pour l'instant à la protection de l'air, laquelle figure explicitement dans les plans régionaux des transports.

Ces différences dans l'élargissement thématique de la politique des agglomérations s'expliquent d'une part par la forme choisie pour gérer les agglomérations, d'autre part également par les priorités établies dans chaque canton. La conception des structures de collaboration peut plus ou moins faciliter ou entraver l'intégration d'autres thèmes régionaux. Dans le canton de Berne, la structure institutionnalisée du modèle de conférence régionale permet en tout temps d'envisager une coopération volontaire dans d'autres domaines politiques dans le cadre de sous-conférences. A Neuchâtel également, le processus orienté projets et basé sur des contrats offre une grande flexibilité. Moyennant l'accord de tous les acteurs impliqués, il est possible de conclure des accords pour des projets dans quasi n'importe quel secteur politique. Dans le canton d'Argovie, les associations régionales peuvent aussi élargir leur champ d'activités en tout temps, dans les limites de leurs compétences. Aux Grisons également, il est envisageable d'étendre thématiquement les stratégies d'agglomération au niveau régional. L'agglomération

Haute-Engadine présente une structure homogène qui facilite un tel développement, alors que l'agglomération Coire et environs doit d'abord trouver un mode de coopération fonctionnel entre les acteurs impliqués dans les domaines transports et urbanisation. Au Tessin par contre, l'intégration de thématiques supplémentaires est difficile vu la structure étroite des commissions régionales des transports, limitées pour l'instant à des mesures en matière de transports, d'urbanisation et d'environnement.

A titre de bilan, on peut faire les constats suivants:

- Dans tous les cantons étudiés, la politique cantonale des agglomérations porte essentiellement sur les domaines transports et urbanisation.
- L'intégration d'autres thématiques importantes au niveau régional varie d'un canton à l'autre et dépend du stade de développement institutionnel et matériel de la politique des agglomérations.
- Certaines formes de gestion des agglomérations, notamment les conférences régionales institutionnalisées (canton de Berne) ou la collaboration orientée projet et basée sur des contrats (canton de Neuchâtel), facilitent l'élargissement thématique de la politique des agglomérations.

3. Organisation cantonale interne

La conception de la politique des agglomérations au niveau du contenu dépend beaucoup des conditions structurelles qui ont présidé au processus d'élaboration et de mise en œuvre. A ce titre, il convient de relever en particulier les acteurs principaux ainsi que les bases légales et organisationnelles régissant leur collaboration. A considérer également dans ce cadre le réseautage des unités administratives et l'association d'acteurs externes à l'administration.

3.1 Acteurs-clés et base de leur collaboration

Dans tous les cas étudiés, l'acteur responsable principal est le canton ou l'office cantonal en charge de l'aménagement du territoire. En deuxième position viennent les communes et les institutions régionales compétentes pour l'aménagement du territoire et les transports (régions ou associations d'aménagement, commissions ou conférences des transports). Seule exception, le canton de Neuchâtel où les acteurs régionaux n'ont commencé à jouer un rôle qu'avec le développement de la politique cantonale des agglomérations.

Dans tous les cantons étudiés, la collaboration actuelle entre les acteurs clés en politique des agglomérations se joue dans un processus partenarial entre les niveaux cantonal et communal. Le canton instaure des incitations financières pour rapprocher villes et communes, coordonne les procédures et attribue les responsabilités. Le rôle assumé par le niveau local dans ce cadre n'est pas seulement exécutif, mais consiste aussi à amener des projets particuliers dans la politique des agglomérations, lesquels sont alors soutenus par le canton. L'association égalitaire

des communes par le canton a favorisé une large adhésion aux stratégies d'agglomération cantonales et une collaboration constructive permettant d'avancer rapidement.

Les bases formelles de la collaboration sont en revanche très variables selon le canton considéré. Dans le canton de Berne, l'introduction du modèle de conférence régionale constitue une forme d'institutionnalisation poussée du niveau régional. En l'occurrence, c'est la création et l'ancrage de cette structure régionale qui sont essentiels. La structure territoriale du canton, avec ses régions traditionnellement bien établies et ses zones d'agglomération peu transfrontalières, a favorisé le processus. L'institution soutenue démocratiquement offre un pilotage transparent de l'agglomération et permet d'intégrer en tout temps des domaines politiques autres que transports, urbanisation, culture et politique régionale.

Dans les cantons d'Argovie et de Neuchâtel, la mise en oeuvre de la politique des agglomérations se base sur la conclusion de contrats pour la réalisation de projets concrets. La collaboration des acteurs clés repose ainsi sur une base contractuelle, liée à des projets. Le canton d'Argovie a choisi cette approche contractuelle en raison du nombre élevé des zones d'agglomération intercantionales qui rend difficile toute institutionnalisation poussée au niveau régional. Pour la coordination par delà les frontières cantonales, on a créé des plateformes de coopération intercantionales. La collaboration axée sur des projets facilite l'extension thématique de la politique cantonale des agglomérations.

Au Tessin, les plans régionaux des transports forment la base des mesures en politique des agglomérations. Ces mesures sont élaborées par cinq commissions des transports qui coordonnent les aménagements communaux, organise et surveille la mise en oeuvre des plans établis. La définition légale stricte de ces commissions rend difficile toute extension de la politique des agglomérations à d'autres domaines politiques.

Le canton des Grisons a une politique des agglomérations qui se différencie selon les régions. Pour l'agglomération Coire et environs, hétérogène et territorialement très éclatée, le service cantonal en charge du développement territorial a assumé une importante fonction de direction. Dans ce cas, il a aussi été nécessaire de mettre en place une plateforme de coopération pour aborder les thématiques régionales. Dans l'agglomération Haute-Engadine en revanche, le processus décisionnel a pu avoir lieu dans le cadre des structures régionales existantes. Le canton s'est contenté de soutenir et d'accompagner les démarches.

A titre de bilan, on peut faire les constats suivants:

- Le rôle du canton comme acteur responsable a fait ses preuves dans tous les cas étudiés.
- L'association partenariale du niveau local et le soutien du canton aux projets régionaux ont permis une collaboration constructive et, partant, une meilleure adhésion à la politique cantonale des agglomérations.
- Le cadre formel de la coopération en politique des agglomérations varie d'un canton à l'autre. Il dépend de la situation initiale propre à chaque canton et du chemin déjà parcouru dans ce domaine. Dans tous les cantons étudiés, les structures cantonales offrent cependant la possibilité d'y intégrer des thèmes politiques importants au niveau régional. La voie vers une politique des agglomérations globale est dès lors ouverte partout – quand bien même il peut se présenter certains obstacles juridiques.

3.2 Réseau interne à l'administration et association d'autres acteurs

Dans tous les cantons étudiés, on a pu observer un renforcement des relations entre les unités administratives concernées par la politique des agglomérations. Ce réseautage se limite toutefois la plupart du temps aux domaines transports et urbanisation et prend le plus souvent la forme de groupes de travail communs et de procédures de consultation internes.

Dans les cantons d'Argovie, de Berne et des Grisons, la collaboration au sein de l'administration se réduit aux procédures de consultation ordinaires et, au besoin, à des groupes de travail interdépartementaux. A Neuchâtel, l'échange transsectoriel se fait dans le cadre d'une plateforme de coopération. Au Tessin, les services administratifs concernés sont très proches du simple fait de l'organisation elle-même: les services de l'aménagement du territoire et de la planification des transports appartiennent à la même section administrative. De plus, l'activité des commissions régionales des transports couvre aussi bien les transports publics que le trafic privé, ce qui réduit considérablement le travail de coordination. En revanche, il n'existe au Tessin aucune réelle collaboration entre les services concernés par la politique des agglomérations et ceux compétents pour la politique des institutions.

Parmi les autres acteurs importants qu'il convient d'associer à l'élaboration des stratégies cantonales d'agglomération se trouvent la population, le parlement, les cantons voisins et des acteurs privés.

Dans tous les cantons étudiés, la population est informée via des communiqués de presse sur l'état des travaux et parfois associée en procédure ordinaire lors de consultations sur des projets de plan directeur ou lors de votations sur des révisions législatives ou constitutionnelles. Les cantons voisins concernés sont également informés et invités à prendre position. La coordination intercantonale se fait le plus souvent au sein de plateformes de coopération communes.

Le parlement cantonal est, dans la plupart des cas étudiés, informé sur la politique des agglomérations par le biais de rapports périodiques du gouvernement. Il peut intervenir lors de la révision des plans directeurs ou par la voie législative.

La collaboration avec des acteurs privés ne se rencontre qu'à l'état d'ébauche. Ainsi, par exemple, le projet-modèle de Haute-Engadine prévoit un échange avec des représentants des secteurs du tourisme, de l'environnement, des transports et de l'économie. A Neuchâtel également, certains projets se basent sur la coopération avec des acteurs non étatiques, notamment avec les CFF ou avec des organismes privés d'accueil d'enfants. Dans le canton de Berne, des privés ont été associés à la consultation sur le projet de mise en oeuvre de la stratégie cantonale en faveur des agglomérations.

A titre de bilan, on peut faire les constats suivants:

- Les instances de coordination existantes à l'intérieur de l'administration forment une bonne base initiale pour l'association de tous les services concernés à l'élaboration des stratégies cantonales d'agglomération.
- On constate dans tous les cantons étudiés un renforcement du réseautage entre ces unités administratives au cours des travaux d'élaboration des stratégies, le plus souvent sous la forme de groupes de travail transsectoriels. Ceci concerne en particulier les domaines transports et urbanisation.
- L'information régulière et l'association précoce d'autres acteurs concernés par la politique des agglomérations ont été payantes dans tous les cantons étudiés. La mise en place de plateformes de coopération a notamment permis d'améliorer la collaboration à tous les niveaux. Ces plateformes servent avant tout de lieux de rencontre et d'échange général d'information, qui permettent de développer un réseau permanent de relations et d'instaurer un climat de confiance.

4. Délimitation avec la question des réformes territoriales et synergies avec d'autres stratégies cantonales

Pour tous les cantons étudiés, la politique des agglomérations présente des interactions avec d'autres stratégies cantonales. Les enchevêtrements les plus fréquents se donnent avec la politique des institutions et avec la politique de l'espace rural et la Nouvelle politique régionale de la Confédération (NPR).

4.1 Politique cantonale des institutions

Dans quatre des cinq cantons étudiés, la politique des agglomérations a été délibérément séparée des questions politiquement délicates de la fusion des communes et de la répartition des compétences entre canton et communes.

Dans le canton de Berne, la fusion de communes a d'emblée été déclarée «thème tabou» dans le cadre de la politique des agglomérations. Les mesures de mise en oeuvre du projet de réforme des communes bernoises ont été prises indépendamment de la politique des agglomérations. Les conférences régionales constituent des nouvelles plateformes institutionnalisées pour la collaboration intercommunale auxquelles les communes peuvent céder certaines compétences. Les fusions de communes ne sont ni une condition préalable ni une conséquence voulue par ces conférences régionales, et ne modifient en rien le fonctionnement de ces dernières.

Dans le canton de Neuchâtel également, la politique des agglomérations a été consciemment séparée de la politique des institutions. L'approche basée sur des contrats laisse la prééminence aux contenus, et les objectifs de politique des agglomérations peuvent être réalisés indépendamment de réformes institutionnelles du système des communes neuchâteloises. Le procédé se trouve actuellement dans une phase de consolidation, avec parfois des projets de fusion de communes déjà avancés aussi bien dans l'espace rural que dans la zone urbaine. Même si les deux stratégies sont jusqu'à présent restées indépendantes l'une de l'autre, la restructuration du système des communes aura un impact sur les projets en politique des agglomérations. Aussi promet-on que la réduction du nombre de communes pourrait aussi réduire le travail de coordination nécessaire pour la politique des agglomérations.

On a procédé de même dans le canton d'Argovie qui a aussi opté pour une séparation entre politique des agglomérations et politique des institutions. L'idée, lancée en même temps que la politique des agglomérations, de réformer le système des communes argoviennes très fragmenté a été accueillie avec scepticisme par les communes et la population. Comme dans le canton de Neuchâtel, on a donc en Argovie aussi consciemment opté pour une approche basée sur des contrats et axée sur des projets, permettant ainsi de calmer la discussion sur les réformes territoriales.

Le canton des Grisons a aussi encouragé les fusions de communes. La politique des agglomérations du canton ne fait toutefois pour l'instant aucun lien explicite avec la politique des institutions. En cas de réformes institutionnelles (p. ex. modification du statut des associations d'aménagement, réforme des districts et des arrondissements, etc.), la politique des agglomérations est toutefois adaptée de manière pragmatique à la nouvelle donne.

Seul le canton du Tessin traite explicitement la politique des institutions comme partie intégrante de la politique des agglomérations. Dans un rapport stratégique de 2004, le gouvernement ébauche divers scénarios de fusion pour les agglomérations tessinoises. Il s'agit en l'occurrence de renforcer ces dernières en améliorant leur gouvernance par des réformes territoriales. La fusion de communes au sein d'une agglomération simplifie la coordination dans nombre de domaines politiques, et c'est bien ce qu'a montré la fusion de Lugano avec huit localités avoisinantes. Il est intéressant de noter que la politique des institutions au Tessin ne s'adressait initialement pas aux zones urbaines, mais voulait en premier lieu encourager les fusions des petites voire minuscules communes de la campagne. Grâce à la procédure prudente mais déterminée du canton, cette politique de promotion des fusions est largement acceptée et rencontre beaucoup de succès. Au fil du temps, la fusion de communes est aussi devenue une option dans les zones urbaines. Reste que l'on est aussi conscient au Tessin que les fusions

de communes ne peuvent pas régler tous les problèmes de coordination dans les agglomérations. La périphérie de l'agglomération doit être associée à nombre de questions, comme le montrent les commissions des transports en tant qu'organismes de coopération régional dans le domaine des transports.

A titre de bilan, on peut faire les constats suivants:

- La politique des institutions est un domaine politiquement sensible, et la fusion de communes en particulier bute à de fortes résistances qui peuvent, dans certaines circonstances, se répercuter de manière négative sur la politique des agglomérations.
- On recommande ainsi d'anticiper les risques liés à la peur des fusions dès le début des travaux d'élaboration de la politique des agglomérations. Si des oppositions sont à craindre, il serait alors utile de délimiter la politique des agglomérations par rapport à la politique des institutions et de concevoir la première de sorte à permettre sa mise en oeuvre indépendamment de toute réforme dans la structure des communes.
- Cependant, réformer le système des communes peut aussi constituer une contribution importante à la mise en oeuvre de la politique des agglomérations, notamment en ce qu'elle réduit le travail de coordination.

4.2 Politique de l'espace rural et Nouvelle politique régionale

En principe, on est convaincu dans tous les cantons de la nécessité de lier politique des agglomérations avec politique de l'espace rural et NPR. Dans les deux cas, il s'agit de stratégies de développement liées au territoire, lesquelles peuvent se compléter. Néanmoins, à ce stade, la plupart des cantons étudiés n'ont fait qu'ébaucher une coordination entre ces deux domaines.

En Argovie, plusieurs documents stratégiques indiquent que les objectifs de développement pour le canton exigent des mesures aussi bien dans les agglomérations que dans la campagne. Il en va de même au Tessin, où la politique des agglomérations est comprise comme une activité complémentaire à la promotion traditionnellement importante des régions de montagne.

La relation entre politique des agglomérations et politique régionale apparaît un peu plus concrètement dans les cantons de Berne et des Grisons. A Berne, la création de conférences régionales est possible sur tout le territoire cantonal, ce qui contribue à améliorer la coordination politique au niveau régional aussi bien dans les zones urbaines que dans l'espace rural. En conséquence, il est prévu que les conférences régionales assument la responsabilité de projets de la NPR. Aux Grisons également, on cherche à lier la politique des agglomérations avec la politique de l'espace rural. Certaines mesures de politique des agglomérations en matière de transports ont pour objectif d'améliorer les liaisons entre centres urbains et régions rurales touristiques et partant leur accessibilité.

De tous les cantons étudiés, c'est le canton de Neuchâtel qui présente la plus forte intégration entre politique des agglomérations et politique régionale. Le **Réseau urbain neuchâtelois** est

l'élément central de la stratégie de développement cantonal. La complémentarité des objectifs et des mesures pour les régions rurales et urbaines a été prise en compte dès la conception. Cette stratégie complémentaire a par exemple trouvé corps dans le cadre d'un projet-pilote de la NPR. Il s'agit en l'occurrence de partenariats entre villes et régions périphériques visant à consolider les forces du canton dans les domaines nanotechnologie et microtechnique au profit des deux partenaires. Il en résulte une cohérence entre politique des agglomérations et politique régionale, d'une certaine manière «par le bas» et avec l'aide de la Confédération.

A titre de bilan, on peut faire les constats suivants:

- Comme la politique de l'espace rural et la NPR, la politique des agglomérations est liée à l'aménagement du territoire et se concentre sur une région particulière.
- La complémentarité de ces deux politiques est évidente eu égard au développement global d'un canton.
- La politique régionale et la politique des agglomérations sont deux politiques promotionnelles liées au territoire essentielles de la Confédération. Lier les instruments de promotion y relatifs au niveau cantonal est donc d'importance majeure.

5. Risques politiques liés à la politique des agglomérations

La ligne de conflit majeure en politique des agglomérations sépare ville et campagne. Ce potentiel de conflit naît de la crainte des communes rurales de se voir désavantagées par rapport à leurs consoeurs urbaines et d'être politiquement et économiquement marginalisées. Ces communes s'opposent à l'octroi par le canton et la Confédération de fonds supplémentaires en faveur des agglomérations et exigent une valorisation de l'espace rural. Ce problème a été très vite relevé dans tous les cantons étudiés. Les solutions varient d'un canton à l'autre, mais consistent toutes à associer très tôt tous les acteurs concernés.

Le canton de Neuchâtel, avec sa stratégie pour des agglomérations et des régions, intègre explicitement aussi l'espace rural dans le concept de développement cantonal. Il crée un lien entre politique des agglomérations et NPR et permet ainsi à toutes les régions du canton de participer. Relier les deux politiques a réconcilié durablement ville et campagne.

Le périmètre défini dans la **Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale** du canton de Berne couvre tout le territoire cantonal. Grâce à cette stratégie globale et à la mise en œuvre de mesures concernant les agglomérations et les régions au sein de la même structure, le climat politique entre ville et campagne s'en est trouvé nettement amélioré.

Dans le canton d'Argovie, la stratégie de règlement du conflit a consisté à créer un organe de consultation paritaire canton-communes dans lequel le canton discute au préalable avec les communes de tous les projets importants. Ceci a permis de désamorcer très tôt l'opposition émanant le plus souvent des petites communes rurales. A plus long terme, le canton cherche

à faire prendre conscience que la problématique des agglomérations est en rapport étroit avec l'espace rural.

Afin de pouvoir cibler sa politique d'aménagement du territoire sur les potentiels de développement propres à chaque espace, le canton des Grisons a divisé son territoire en différents types d'espace avec des besoins et des ressources spécifiques. Cette démarche a aussi permis de calmer le conflit ville-campagne latent. Au sein de l'agglomération Coire et environs, relativement grande, on a de plus créé une plateforme de coopération pour une durée déterminée afin de pouvoir répondre aux différents intérêts entre ville et campagne. Cet organisme doit permettre la discussion de thèmes non seulement importants pour la ville-centre mais qui concernent aussi les communes rurales, et servir à promouvoir les potentiels propres à chaque région.

Contrairement à d'autres cantons étudiés, le conflit ville-campagne ne joue qu'un rôle secondaire au Tessin. Ce sont là davantage les tensions entre villes-centres et communes périphériques au sein des agglomérations ainsi que les conflits entre intérêts locaux et régionaux qui minent le terrain. A titre d'exemple, on peut citer les divergences concernant le financement des mesures de mise en œuvre. Ces conflits sont réglés dans le cadre des commissions régionales des transports.

A titre de bilan, on peut faire les constats suivants:

- Le potentiel de conflit le plus important en politique des agglomérations se situe entre ville et campagne.
- Cependant, aucun des cantons étudiés n'a connu de véritable blocage à ce niveau. Le mérite en revient aux acteurs cantonaux qui auront su anticiper ce type de conflit.
- Chaque canton a géré à sa manière les conflits ville-campagne déclarés. Mais associer tous les acteurs importants à l'élaboration de la politique cantonale des agglomérations s'est toujours révélé payant.

6. Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations

Chercher les possibilités et les limites de la politique cantonale des agglomérations amène finalement à se poser la question de savoir dans quelle mesure les cantons étudiés tendent à concevoir globalement leur politique des agglomérations et quels facteurs favorisent une telle évolution. Une politique des agglomérations est globale lorsqu'elle considère tous les domaines politiques qui ont une incidence sur les agglomérations. Dans ce sens, l'agglomération doit devenir une référence pour la coordination de diverses mesures étatiques.

Les cantons étudiés se trouvent seulement au début du parcours qui mène à une politique des agglomérations globale. Comme on devait s'y attendre, la politique des agglomérations dans les cantons se concentrent principalement sur les deux domaines transports et urbanisation. Il n'empêche que certains cantons ont déjà engagé des réflexions ou ébauché des pistes sur la

manière d'élargir la politique des agglomérations à d'autres domaines. C'est en particulier le cas des cantons de Berne, Argovie et Neuchâtel.

A Berne, on relève des efforts pour intégrer d'autres domaines politiques dans la politique des agglomérations, notamment avec le regroupement de diverses structures de collaboration régionales sectorielles. En l'occurrence, l'objectif à long terme est clair, à savoir transférer les différentes tâches aux futures conférences régionales qui doivent remplacer les structures de collaboration actuelles. Ce projet est largement accepté notamment aussi parce que la conception du modèle de conférence régionale fait toujours coïncider les périmètres territoriaux avec les espaces fonctionnels et les zones de travail actuelles, éprouvées, des conférences régionales des transports. Aussi beaucoup d'acteurs vivent-ils les conférences régionales comme une simplification, en particulier parce qu'ils passent moins de temps en séance. C'est un plus décisif de la stratégie bernoise que d'inciter les acteurs impliqués dans les structures régionales actuelles à confier volontairement de nouvelles tâches aux conférences régionales.

Dans le canton d'Argovie, le gouvernement a chargé en août 2005 les services administratifs compétents d'étudier si et, le cas échéant, comment on pouvait intégrer dans la politique cantonale des agglomérations des objectifs et des mesures liés à d'autres secteurs politiques. Un groupe de travail ad hoc a déjà élaboré un concept de mise en œuvre pour le domaine de la politique d'intégration des étrangers, lequel proposait pour l'essentiel de créer des instances régionales dans les agglomérations. Mais le parlement a jusqu'à présent refusé d'accorder les moyens nécessaires. On trouve aussi quelques associations d'aménagement régionales qui ont, indépendamment de toute incitation du canton, commencé à s'occuper d'autres domaines que les transports et l'urbanisation.

Dans le canton de Neuchâtel, il existe dans certaines agglomérations des projets dans lesquels les protagonistes déclarent au moins leur volonté de se pencher – outre les transports et l'urbanisation – sur d'autres domaines politiques tels, par exemple, l'offre culturelle, les services industriels, la politique du logement et la promotion économique.

Aux Grisons et au Tessin, on ne constate aucune tendance à vouloir élargir la politique cantonale des agglomérations à d'autres thématiques que celles traitées actuellement.

A titre de bilan, on peut faire les constats suivants:

- Quelques cantons, mais pas tous, conçoivent déjà leur politique des agglomérations comme une tâche qui va au-delà des domaines transports et urbanisation. Dans ces cantons, on a entrepris les premières démarches pour intégrer d'autres secteurs politiques.
- Pour réussir cet élargissement thématique, il convient surtout de veiller à simplifier les structures de collaboration régionales dans ces domaines, et non pas de les compliquer encore. Un bon moyen est de fusionner les différents organismes de coordination régionaux. Les conférences régionales du canton de Berne en sont un bon exemple. Il est décisif dans ce cadre que la création d'un seul organisme permette aux responsables politiques de diminuer le temps passé à coordonner et à discuter en séance.
- Plus les structures établies au niveau de l'agglomération sont thématiquement ouvertes, plus la pertinence stratégique des agglomérations en tant qu'espaces de coordination de mesures étatiques entre canton et communes est assurée. Une politique des agglomérations globale signifie dès lors aussi la conversion progressive d'une conception sectorielle à une conception territoriale de la coordination politique.

La voie vers une politique des agglomérations globale

1. La politique des agglomérations globale

Une politique des agglomérations globale implique de formuler et mettre en oeuvre une stratégie de développement qui considère tous les domaines politiques importants pour les agglomérations. Outre les domaines prédominants que sont les transports et l'urbanisation, on peut envisager des thématiques telles que l'intégration des étrangers, la formation, la santé, la jeunesse, la culture, la sécurité, les affaires sociales, le sport, le tourisme ou la promotion économique. Concevoir la politique des agglomérations globalement implique ainsi de déplacer l'accent et de passer d'une politique principalement sectorielle à une politique qui s'aligne sur des besoins territoriaux concrets. Ce changement d'optique va de pair avec une individualisation des zones urbaines qui doivent dorénavant faire l'objet d'une promotion spécifique à leurs forces particulières, conformément à une approche orientée compétitivité. Aussi l'objectif de la politique des agglomérations globale est-il de renforcer durablement la capacité concurrentielle et la qualité de vie de l'agglomération. Cette politique porte donc autant sur le besoin d'agir constaté au sein des agglomérations (politique **pour** l'agglomération) que sur l'agglomération en tant que niveau territorial de référence pour la coordination de mesures étatiques (politique **dans** l'agglomération).

Passer à une politique des agglomérations globale offre de nombreuses **chances**. Les problématiques des agglomérations recoupent souvent plusieurs niveaux et, en règle générale, plusieurs domaines politiques. Une politique des agglomérations globale constitue donc une réponse adéquate à cette constellation dans la mesure où elle assure une approche en réseau et thématiquement transsectorielle de questions et problèmes régionaux. Les expériences réalisées avec la planification des transports et de l'urbanisation au niveau régional peuvent profiter au traitement d'autres thématiques. A l'inverse, les acquis obtenus dans d'autres secteurs

politiques servent à améliorer la coordination dans les domaines transports et urbanisation. On peut en outre exploiter des synergies. Une politique des agglomérations thématiquement globale est par ailleurs l'occasion de réunir et de simplifier des structures de coopération régionales établies pour différents secteurs politiques, ce qui permet de réduire le travail de coordination et d'engager les ressources de manière plus ciblée et plus efficiente.

La voie vers une politique des agglomérations globale recèle cependant aussi des **risques**. Une politique des agglomérations conçue largement quant au contenu entraîne une plus grande complexité par la diversité des thèmes et des acteurs impliqués, avec son lot d'incertitudes. On ne sait pas encore à quels nouveaux domaines politiques sectoriels la Confédération, mais aussi les cantons, affecteront de préférence les fonds disponibles au titre de la promotion ciblée des agglomérations. Ceci pose un problème en matière d'aménagement des agglomérations. Une politique des agglomérations globale offre en outre plus de prises à la confrontation politique, ce qui augmente le risque de blocages. Parallèlement, la large palette thématique peut empêcher d'approfondir la réflexion stratégique et diluer la consistance de la politique des agglomérations. Enfin, la coordination sur plusieurs domaines politiques demande un gros effort d'abstraction qui doit ensuite, au moment de la mise en oeuvre, être ramené au niveau technique pour chaque domaine politique concerné.

Ces risques peuvent être maîtrisés grâce à une stratégie de développement applicable à tout le canton et transcendant les secteurs politiques. On note aussi l'importance d'un pilotage stratégique par le canton, en association partenariale avec le niveau communal. Il faut spécialement veiller à ce que l'approche globale permette une répartition plus efficace des ressources et simplifie les structures intergouvernementales. Mais, en parallèle, il faut aussi garantir l'assise démocratique. Il convient en outre de mettre en discussion des mécanismes de compensation adéquats pour ne pas compromettre la solidarité dans les relations intracantonales et, s'il y a lieu, intercantionales.

2. Etapes de mise en oeuvre

Ces réflexions de base ont permis d'esquisser une procédure concrète qui mène à une politique des agglomérations globale. A l'exception de la première étape – analyse détaillée de la situation – toutes les étapes suivantes ne sont soumises à aucun ordre prescrit. Elles constituent autant d'éléments essentiels à la formulation d'une politique des agglomérations globale, éléments qui doivent être traités en parallèle:

- Analyse de la situation
- Formulation d'une politique des agglomérations globale
- Conception territoriale de la politique des agglomérations
- Structures multifonctionnelles au niveau régional
- Conception thématique de la politique des agglomérations
- Organisation stratégique au niveau cantonal
- Collaboration canton/communes

► **Analyse de la situation**

L'élaboration d'une politique des agglomérations globale devrait tenir compte de stratégies antérieures et s'inscrire dans le cadre des activités concernant les agglomérations déjà déployées par le canton. Partant des structures existantes, des acteurs et des bases légales, il faut dans une première étape déterminer au niveau cantonal et régional la nécessité d'intervenir dans le développement des agglomérations. Il convient également de procéder à une analyse des forces et des faiblesses spécifiques au niveau des agglomérations, en considération du contexte territorial initial, et d'en déduire le besoin d'agir.

► **Formulation d'une politique des agglomérations globale**

Une politique des agglomérations transsectorielle permet de réseauter tous les domaines politiques qui ont une incidence sur les agglomérations et de trouver des solutions cohérentes et efficaces notamment grâce à l'exploitation de synergies. Une politique des agglomérations conçue trop strictement en termes de territoire et de thématique peut en revanche provoquer des blocages internes en raison du conflit ville-campagne potentiellement présent presque partout. La politique des agglomérations devrait en conséquence s'inscrire dans une stratégie de développement du territoire cantonal dans son ensemble, qui englobe aussi bien les régions urbaines que les régions rurales.

Plus la politique des agglomérations est élaborée «par la base», soit par les communes, plus elle jouit de légitimité et favorise l'émergence d'une conscience régionale au sein de la population. A cette fin, il faut toutefois des responsabilités clairement définies. Dans l'idéal, le canton assume un rôle directeur et crée les incitations adéquates pour amener les communes à participer. La Confédération également peut apporter sa contribution en axant clairement les politiques sectorielles pertinentes sur les besoins des agglomérations et en proposant de nouveaux instruments d'incitation pour encourager l'élargissement thématique de la politique des agglomérations.

► **Conception territoriale de la politique des agglomérations**

Une stratégie qui couvre l'ensemble du territoire cantonal, intégrant à égalité ville et campagne, requiert de coordonner les mesures de politique des agglomérations avec celles de politique régionale. Selon les particularités territoriales, juridiques et institutionnelles du canton, on peut envisager deux variantes.

Variante 1: Le territoire cantonal entier est divisé en régions et des structures décisionnaires régionales, pouvant aussi faire office d'organismes responsables de projets concrets, sont mises en place. Ces régions dépassent les limites des agglomérations et englobent des communes urbaines et des communes rurales. Les décideurs régionaux sont compétents au niveau financier et organisationnel pour les projets d'agglomération et les projets de la NRP. Ceci est un bon moyen de désamorcer le conflit ville-campagne. L'existence de régions déjà fortes, bénéficiant d'une identité marquée et d'institutions développées, peut soutenir ce processus. Cette variante correspond dans les grandes lignes au modèle de conférence régionale du canton de Berne.

Variante 2: Sous l'égide d'une stratégie de développement cantonal faîtière, on formule deux stratégies territoriales distinctes, d'un côté pour les agglomérations de l'autre pour les zones

rurales. La division en plusieurs régions de développement avec des objectifs de développement spécifiques devrait, là aussi, couvrir l'ensemble du territoire cantonal. La mise en œuvre des directives stratégiques peut alors se faire via des projets à géométrie variable impliquant différents acteurs des régions concernées. Les organismes responsables sont donc compétents soit pour des projets relevant de la politique des agglomérations soit pour des projets de la NPR. La possibilité de démarquer facilement des régions de développement à l'intérieur du canton favorise cette approche. C'est la variante suivie par le canton de Neuchâtel.

► **Structures multifonctionnelles au niveau régional**

La force obligatoire des décisions passe par l'existence de corps décisionnaires appropriés. Plutôt que de compliquer encore la coopération verticale et horizontale dans le canton, ces structures devraient au contraire garantir une collaboration la plus efficiente possible, par exemple en regroupant des structures sectorielles existantes. Par ailleurs, il faudrait doter ces nouvelles structures de la possibilité d'ajouter en tout temps à leur cahier des charges des thématiques supplémentaires. Il faut ainsi des structures multifonctionnelles qui peuvent prendre des décisions contraignantes, qui facilitent la coopération interne, qui jouissent d'un ancrage démocratique suffisant et qui répondent aux conditions et aux besoins de la région concernée. A titre d'aide, on citera ici le modèle pour une agglomération opérationnelle développé par la CTA.²¹

A court terme, on peut promouvoir des projets de collaboration régionale limités dans le temps de sorte à développer une conscience régionale. A moyen terme toutefois, la création de structures multifonctionnelles permanentes est indispensable. Les obstacles de légitimité pour l'élaboration de nouvelles institutions sont d'autant plus élevés que les processus décisionnels sont soumis à la règle de la majorité.

La dimension institutionnelle de la politique des agglomérations comprend aussi la question des fusions de communes. On recommande dès lors de thématiser d'emblée ce domaine politiquement sensible et de le distinguer de la politique des agglomérations pour prévenir toute opposition éventuelle.

► **Conception thématique de la politique des agglomérations**

La marge thématique et les priorités de la politique cantonale des agglomérations ressortent des objectifs et des besoins du canton et doivent être définis en association avec tous les acteurs concernés.

Les discussions quant au contenu doivent se dérouler parallèlement au développement des structures. La mise en place des organismes régionaux adéquats prend du temps et mobilise beaucoup de ressources financières. En outre, le travail doit s'effectuer en relation avec des projets afin que les structures en gestation soient d'emblée dotées d'un contenu. A long terme, l'objectif doit être de créer des structures régionales multifonctionnelles. A court terme, il faut des projets réussis, qui légitiment les organismes prévus et renforcent l'identité régionale au sein de la population.

²¹ CTA (2004): Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations.

Mis à part les domaines transports et urbanisation, les incitations de la Confédération visant à élargir la politique des agglomérations sont actuellement encore faibles. Il serait souhaitable que la Confédération prévoit une certaine ouverture thématique dans le soutien aux projets d'agglomération, comme c'est le cas dans la NPR. De plus, les moyens financiers engagés par la Confédération dans les domaines politiques importants pour les agglomérations doivent répondre de manière plus systématique aux besoins des agglomérations.

► **Organisation stratégique au niveau cantonal**

Ancrer durablement une politique des agglomérations conçue globalement implique au niveau cantonal quelques conditions.

Pour réussir la mise en oeuvre d'une politique des agglomérations à l'échelle cantonale, il faut un mandat clair du gouvernement. L'élaboration de cette politique doit être considérée comme une tâche transversale du canton qui ne peut pas être déléguée à un seul office. Ceci implique d'instituer des comités de pilotage interdépartementaux et d'assurer l'ancrage de la politique des agglomérations dans des documents stratégiques importants du canton, comme par exemple le programme de législature ou le programme pluriannuel.

Il convient par ailleurs d'obtenir le soutien politique des parlements cantonaux et communaux. Les débats parlementaires et une décision claire à ce niveau permettent de lever très tôt toute réserve éventuelle.

Par ailleurs, il faudrait proposer un crédit cadre cantonal pour garantir une perspective durable de la politique des agglomérations. Un financement incitatif de ce type permet d'élargir la marge d'action et facilite l'intégration de nouveaux secteurs politiques dans les projets de politique des agglomérations.

Finalement, il faut prévoir une base légale pour la politique des agglomérations. Les décisions parlementaires et, éventuellement, populaires requises à cet égard assurent l'assise démocratique et légitiment la politique des agglomérations.

Le pilotage des nouvelles unités territoriales demande un instrument adéquat. On pourrait imaginer faire du projet d'agglomération un projet d'agglomération global qui, à l'instar d'un plan directeur régional, servirait à la coordination régionale mais inclurait toutes les politiques sectorielles importantes en plus des transports et de l'urbanisation.

► **Collaboration canton/communes**

Idéalement, l'élaboration d'une politique des agglomérations cantonale participe si possible d'une interaction permanente entre directives cantonales et inputs communaux. Le canton assume la responsabilité, s'efforce d'instaurer une collaboration partenariale avec les communes et engage suffisamment d'incitations pour amener ces dernières à collaborer. Les incitations peuvent être de nature financière ou consister en une extension des compétences communales. A titre d'ultima ratio, il reste au canton la contrainte légale.

Pour les communes, il devrait en tout cas être profitable de participer à l'élaboration d'une politique des agglomérations. La perte de l'autonomie communale en matière d'aménagement

ne doit en aucun cas engendrer des inconvénients financiers pour les communes concernées. Une compensation financière versée spécialement à la commune au titre de la politique des agglomérations pourrait aider.

Il est également important que les communes et la population soient associées assez tôt et de manière régulière. Outre les canaux d'information éprouvés, des ateliers et des organismes communs de coordination se prêtent également aux échanges entre les niveaux communal et cantonal. Dans les agglomérations transcantoniales, la coordination intercantonale entre les acteurs peut être assurée dans un premier temps via des plateformes de coopération.²²

Un travail médiatique convaincant peut grandement faciliter l'introduction d'une politique des agglomérations impliquant tout le canton. Mais il faudra un long travail d'explication de la part des politiques pour renforcer la conscience régionale au sein de la population. On peut y arriver notamment par une communication régulière sur la thématique des agglomérations et à l'aide de bons exemples.

²² Pour des formes de coopération intercantionales plus poussée, cf. CTA (2006): Le renforcement de la collaboration dans les agglomérations transcantoniales.

3. Bilan

Le tableau ci-après présente les chances et les risques liés aux différents aspects d'une politique des agglomérations globale et formule les recommandations qui s'imposent.

Les différents aspects d'une politique des agglomérations globale

Aspects	Chances	Risques	Recommandations
Aspect territorial	Coordination mesures politique des agglomérations et politique régionale	Conflit ville-campagne ravivé	Elaboration d'une stratégie de développement portant sur tout le territoire mais différenciée selon les espaces en présence
	Promotion différenciée des forces régionales spécifiques	Emergence de conflits liés à la répartition entre les régions	Application de mécanismes de compensation
Aspect institutionnel	Intégration de tous les thèmes relevant de la politique des agglomérations	Complication de la coopération interinstitutionnelle	Regroupement de structures régionales existantes
	Décision contraignante au niveau régional	Faible assise démocratique des décisions	Introduction des droits de référendum et d'initiative au niveau régional
Aspect thématique	Problèmes complexes abordés avec des solutions globales	Incertitudes nées de la haute complexité	Développement d'une stratégie transsectorielle
	Diversité thématique des projets d'agglomération	Pas d'autres incitations matérielles créées par la Confédération	Incitations à créer par le canton
	Structures instituées légitimées par leur contenu	Ressources en temps et en argent nécessitées par le développement des structures	Mener des discussions sur le contenu parallèlement au développement des structures
Aspect organisationnel	Influence durable de la politique des agglomérations sur le développement du canton	Faiblesses au niveau de la direction politique et abandon de la responsabilité à l'administration	Mandat clair du gouvernement et décision du parlement avec crédit-cadre
Aspect participatif	Elaboration constructive de la politique des agglomérations	Emergence de conflits et faible légitimité de la politique des agglomérations	Forte participation des communes et association d'autres acteurs importants sous la direction du canton, activités de sensibilisation de la population

Annexe

Bibliographie

1. Bases légales

Confédération Suisse

Constitution fédérale (Cst.) de la Confédération suisse du 18 avril 1999.

Arrêté fédéral du 21 mars 1997 instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural (Regio Plus).

Canton d'Argovie

Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 11. Januar 2005.

Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG) vom 19. Dezember 1978.

Canton de Berne

Loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo).

Loi cantonale du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC).

Loi cantonale du 16 juin 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne.

Plan directeur cantonal du 27 février 2002.

Arrêté du Conseil-exécutif 0684 du 28 février 2002.

Arrêté du Conseil-exécutif 4047 du 12 décembre 2001.

Arrêté du Conseil-exécutif 1882 du 26 août 1998.

Canton des Grisons

Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden (KRG) vom 1. November 2005.

Kantonaler Richtplan Graubünden (RIP 2000), Stand 19. September 2003.

Gesetz über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton Graubünden (GWE) (Wirtschaftsentwicklungsgesetz) vom 11. Februar 2004.

Regierungsbeschluss 919 vom 23. Juni 2004 zur Kenntnisnahme der erfolgten und der geplanten Arbeiten und der Projektorganisation.

Regierungsbeschluss 1060 vom 29. August 2006 zur Kenntnisnahme der erfolgten und der geplanten Arbeiten und der Projektorganisation.

Regierungsbeschluss 468 vom 27. April 2007 zur Kenntnisnahme der erfolgten und der geplanten Arbeiten und der Projektorganisation, Genehmigung des Kostenrahmens für die weiteren Planungsarbeiten.

Canton du Tessin

Legge sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto del 12 marzo 1997.

Legge sulle aggregazioni e separazioni dei comuni del 16 dicembre 2003.

Legge sui trasporti pubblici del 6 dicembre 1994.

Piano direttore cantonale, Revisione, giugno 2006.

2. Documentation cantonale

Canton d'Argovie

- Departement Bau, Verkehr und Umwelt (Baudepartement) Kanton Aargau (2005):** Agglomerationsprogramm Aargau-Ost Verkehr und Siedlung. Schlussbericht vom 21. Juni 2005, Aarau, online unter www.ag.ch/raumentwicklung/de/pub/aktuell/agglomerationen/berichte.php (Stand: 11.11.2006).
- Departement Bau, Verkehr und Umwelt (Baudepartement) Kanton Aargau (2005):** Vertrag zur Umsetzung des Agglomerationsprogramms für die Agglomeration A, Entwurfsskizze zur Diskussion mit der Abteilung Raumentwicklung und der Gemeindeabteilung. Beilage 2 zum Anhang 2 des Berichts des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 10. August 2005.
- Planungsverband der Region Aarau (2004):** Absichtserklärung zur vertieften Zusammenarbeit in der Agglomeration Aarau vom 31. März 2004. Beilage 1 zum Anhang 2 des Berichts des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 10. August 2005.
- Regierungsrat des Kantons Aargau (2007):** Vorstellungen des Regierungsrats zur Entwicklung der Gemeindelandschaft und Ausblick auf das Hauptprojekt. Referat von Landammann Kurt Wernli, Vorsitzender der paritätischen Steuerungsgruppe Gemeindereform vom 8. März 2007.
- Regierungsrat des Kantons Aargau (2006):** Übereinkommen über die Zusammenarbeit Kanton – Gemeinden. Aarau, 22. Januar 2007.
- Regierungsrat des Kantons Aargau (2005):** Kanton Aargau – Standort in Bewegung. (Wachstumsinitiative); Aarau, online unter www.ag.ch/wachstumsinitiative/de/pub/index.php (Stand: 15.12.2006).
- Regierungsrat des Kantons Aargau (2005):** Entwicklungsleitbild Aargau – Unterwegs zu wirtschaftlichem Wachstum und mehr Lebensqualität, Aarau, online unter www.ag.ch/elb/shared/dokumente/pdf/elb_broschuere_38.pdf (Stand: 15.12.2006).
- Regierungsrat des Kantons Aargau (2005):** Agglomerationspolitik im Aargau; Zielsetzungen; Strategien und Umsetzung; Verabschiedung; Auftrag an Baudepartement, Departement des Innern, Departement Bildung, Kultur und Sport und Gesundheitsdepartement. Bericht vom 10. August 2005, Aarau.
- Regierungsrat des Kantons Aargau (1999):** Plattform Aargau-Solothurn – Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen Aargau und Solothurn; institutionalisierte Zusammenkünfte von Delegationen der Kantonsregierungen, kantonalen Verwaltungen, grenznahen Regionalplanungsverbänden und Gemeinden; Ermächtigung an Baudepartement; Mitarbeit der Departemente. Bericht vom 7. Juli 1999.

Canton de Berne

- Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne (2000):** Réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM). Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 5 juillet 2000 (ACE 2193).
- Conseil-exécutif du canton de Berne (2007):** Stratégie de croissance version 2007. Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 4 avril 2007.

Conseil-exécutif du canton de Berne (2006): Proposition du Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant les modifications de la Constitution cantonale (ConstC) et de la loi sur les communes (LCo) nécessaires à la mise en oeuvre de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale, du 18 octobre 2006.

Conférence régionale Biel-Seeland-Jura Bernois (2005): Création de l'association seeland.biel/bienne. Base pour le message du Conseil municipal au Parlement ou aux Assemblées communales. Version intégrale du 11 mai 2005. Bienne.

Regionalplanung Oberland-Ost und Fachausschuss «Agglomerationsstrategie Interlaken» (2002): Interlaken und Umgebung auf dem Weg zur Alpen- und Tourismusstadt. Arbeitsprogramm für die Erarbeitung einer Entwicklungsstrategie der Agglomeration Interlaken.

Conseil-exécutif du canton de Berne (2005): Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale. Rapport du Conseil-exécutif du 11 mai 2005 à l'attention du Grand Conseil (ACE 1552)

Canton des Grisons

Agglomeration Chur und Umgebung (2005): Modellvorhaben Agglomeration Chur und Umgebung – MACU. Synthesebericht.

Amt für Raumplanung Graubünden (2004): InfoARP.

Kreis Oberengadin (2006): Botschaft des Kreisrates an die Kreisgemeinde: Gesetz über die Tourismusorganisation Engadin St. Moritz und Teilrevision Kreisverfassung Art. 2 Abs. 2, online unter www.kreisamt-oberengadin.ch (Stand: 31.05.2007).

Kreis Oberengadin (2005): Agglomerationsprogramm Oberengadin. Schlussbericht.

Canton de Neuchatel

Service de l'aménagement du territoire du canton de Neuchatel (2002): Rapport sur l'aménagement du territoire dans le canton 2002, Neuchâtel.

Canton du Tessin

Consiglio di Stato (2003): Rapporto sugli indirizzi, Bellinzona.

Dipartimento delle istituzioni – sezione degli enti locali (2004): Il cantone e le sue regioni: le nuove città – Città 2004, Documento di sintesi, Bellinzona.

Dipartimento delle istituzioni – sezione degli enti locali (1998): Il cantone e i suoi comuni, Bellinzona.

Dipartimento del territorio (2006): Scheda di coordinamento di Piano Direttore 12.25: Piano regionale dei trasporti del Locarnese e Vallemaggia, Bellinzona.

Dipartimento del territorio (2005): Scheda di coordinamento di Piano Direttore 12.24: Piano regionale dei trasporti del Mendrisiotto e Basso Ceresio, Bellinzona.

Dipartimento del territorio (2003): Scheda di coordinamento di Piano Direttore 12.22: Piano regionale dei trasporti del Bellinzonese, Bellinzona.

Dipartimento del territorio (2003): Scheda di coordinamento di Piano Direttore 12.23: Piano regionale dei trasporti del Luganese, Bellinzona.

3. Littérature

Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.) (2004): Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations. Berne: CdC.

Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.) (2006): Renforcement de la collaboration dans les agglomérations transcantoniales. Berne: CdC.

Conseil Fédéral (1996): Message sur la nouvelle orientation de la politique régionale. Berne: OCFIM.

Conseil Fédéral (2001): Politique des agglomérations de la Confédération. Berne: OCFIM.

Geissmann, Urs (2006): Neue Regionalpolitik – Eine Politik ohne den urbanen Raum? Die Stadt – Les villes, no 3.

Kübler, Daniel (2005): Agglomerationen – Beitrag für die Neuauflage des «Handbuchs für Schweizer Politik». Version remaniée du 31.12.2005.

La Confédération Suisse (2006): Politique des agglomérations de la Confédération, rapport intermédiaire 2006. Bern: OCFIM.

Office fédéral du développement territorial (1996): Rapport sur les grandes lignes de l'organisation du territoire suisse. Berne: OCFIM.

Secretariat d'état à l'économie et office fédéral de l'aménagement du territoire (1999): Rapport sur les centres urbains. Berne: OCFIM

Glossaire des abréviations

ACE	Arrêté du Conseil-exécutif
al.	alinéa
art.	article
c.-à-d.	c'est-à-dire
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
Cst.	Constitution fédérale
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations Confédération – cantons – villes/ communes
éd.	éditeur
Fr.	francs
GTT	Groupe de travail tripartite de la CTA
MACU	Modellvorhaben Agglomeration Chur und Umgebung (Projet-modèle agglomération Coire et environs)
NPR	Nouvelle politique régionale
OCFIM	Office central fédéral des imprimés et du matériel
p. ex.	par exemple
p.	page
PASO	Plattform Aargau – Solothurn
PAZ	Plattform Aargau – Zürich
RUN	Réseau urbain neuchâtelois
TILO	Ferrovial regionale Ticino-Lombardia

