

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

Etudes de cas cantonaux

**Annexe au rapport du
Groupe de travail technique tripartite**

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

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. Etudes de cas cantonales, Berne 2007

Distribution

Internet: www.cdc.ch

Aussi disponible en allemand

Table des matières

1	Introduction	9
2	Canton de Neuchâtel	11
2.1	Aperçu de la politique cantonale en matière d'agglomérations.....	11
2.1.1	<i>Les zones d'agglomération dans le canton de Neuchâtel</i>	<i>11</i>
2.1.2	<i>Le cadre formel de la politique des agglomérations</i>	<i>12</i>
2.1.3	<i>Instruments de la politique des agglomérations</i>	<i>12</i>
2.1.4	<i>Etat de la politique des agglomérations</i>	<i>13</i>
2.2	Genèse de la politique cantonale des agglomérations.....	13
2.3	Contenus de la politique cantonale des agglomérations	14
2.3.1	<i>Objectifs du canton.....</i>	<i>14</i>
2.3.2	<i>Contenus de la politique des agglomérations.....</i>	<i>14</i>
2.3.3	<i>Intégration d'autres secteurs politiques.....</i>	<i>15</i>
2.4	Organisation cantonale interne.....	15
2.4.1	<i>Acteurs principaux de la politique des agglomérations</i>	<i>15</i>
2.4.2	<i>Bases de la collaboration</i>	<i>16</i>
2.4.3	<i>Réseau interne à l'administration.....</i>	<i>18</i>
2.4.4	<i>Implication d'autres acteurs</i>	<i>20</i>
2.5	Délimitation et synergies par rapport à d'autres stratégies cantonales.....	21
2.5.1	<i>Délimitation par rapport à la politique institutionnelle</i>	<i>21</i>
2.5.2	<i>Rapport avec la politique de l'espace rural.....</i>	<i>21</i>
2.5.3	<i>La coordination avec d'autres instruments d'aménagement.....</i>	<i>22</i>
2.6	Risques politiques liés à la politique des agglomérations.....	22
2.6.1	<i>Le conflit villes-campagne dans le canton de Neuchâtel.....</i>	<i>22</i>
2.6.2	<i>Règlement des conflits et conciliation des intérêts</i>	<i>23</i>
2.7	Bilan - Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations.....	23
2.7.1	<i>Résumé de la politique des agglomérations du canton de Neuchâtel.....</i>	<i>23</i>
2.7.2	<i>Facteurs de succès.....</i>	<i>24</i>
2.7.3	<i>Approche d'une politique des agglomérations globale.....</i>	<i>26</i>
2.7.4	<i>Bilan</i>	<i>27</i>

3	Canton de Berne	28
3.1	Aperçu de la politique cantonale des agglomérations.....	28
3.1.1	<i>Les zones d'agglomération dans le canton de Berne</i>	<i>28</i>
3.1.2	<i>Cadre formel de la politique des agglomérations</i>	<i>29</i>
3.1.3	<i>Instruments de la politique des agglomérations.....</i>	<i>29</i>
3.1.4	<i>Etat de la politique des agglomérations</i>	<i>29</i>
3.2	Genèse de la politique cantonale des agglomérations.....	30
3.3	Contenus de la politique cantonale des agglomérations	31
3.3.1	<i>Objectifs du canton.....</i>	<i>31</i>
3.3.2	<i>Stratégies d'agglomération dans les domaines politiques centraux "transports et urbanisation"</i>	<i>32</i>
3.3.3	<i>Intégration d'autres domaines politiques</i>	<i>33</i>
3.4	Organisation cantonale interne.....	34
3.4.1	<i>Acteurs centraux de la politique des agglomérations.....</i>	<i>34</i>
3.4.2	<i>Bases de la coopération.....</i>	<i>35</i>
3.4.3	<i>La structure du modèle de conférence régionale</i>	<i>36</i>
3.4.4	<i>Réseau interne à l'administration.....</i>	<i>37</i>
3.4.5	<i>Association d'autres acteurs importants.....</i>	<i>38</i>
3.5	Délimitation et synergie avec d'autres stratégies cantonales.....	39
3.5.1	<i>Relation avec la politique des institutions</i>	<i>39</i>
3.5.2	<i>Relation avec la politique de l'espace rural</i>	<i>40</i>
3.5.3	<i>Coordination avec d'autres instruments d'aménagement.....</i>	<i>40</i>
3.6	Risques politiques liés à la politique des agglomérations.....	41
3.6.1	<i>Le conflit ville-campagne dans le canton de Berne.....</i>	<i>41</i>
3.6.2	<i>Règlement des conflits et conciliation des intérêts</i>	<i>41</i>
3.7	Bilan – Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations.....	42
3.7.1	<i>Résumé de la politique des agglomérations du canton de Berne</i>	<i>42</i>
3.7.2	<i>Facteurs de succès de la politique cantonale des agglomérations.....</i>	<i>43</i>
3.7.3	<i>Approches pour une politique des agglomérations globale</i>	<i>44</i>
3.7.4	<i>Bilan</i>	<i>45</i>
4	Canton du Tessin.....	46
4.1	Aperçu de la politique cantonale des agglomérations.....	46
4.1.1	<i>Les zones d'agglomération au Tessin</i>	<i>46</i>
4.1.2	<i>Le cadre formel de la politique des agglomérations</i>	<i>47</i>

4.1.3	<i>Instruments de la politique des agglomérations</i>	47
4.1.4	<i>Etat de la politique des agglomérations</i>	48
4.2	Genèse de la politique cantonale des agglomérations.....	48
4.2.1	<i>Transports et urbanisation</i>	48
4.2.2	<i>Politique institutionnelle</i>	49
4.3	Contenus de la politique cantonale des agglomérations.....	49
4.3.1	<i>Objectifs du canton</i>	49
4.3.2	<i>Contenus des stratégies d'agglomération</i>	49
4.3.3	<i>Intégration d'autres domaines politiques</i>	50
4.4	Organisation cantonale interne.....	51
4.4.1	<i>Acteurs centraux de la politique des agglomérations</i>	51
4.4.2	<i>Bases de la coopération</i>	51
4.4.3	<i>Réseau interne à l'administration</i>	53
4.4.4	<i>Association d'autres acteurs importants</i>	53
4.5	Délimitation et synergie avec d'autres stratégies cantonales.....	55
4.5.1	<i>Synergies avec la politique des institutions</i>	55
4.5.2	<i>Relation avec la politique de l'espace rural</i>	56
4.5.3	<i>Coordination avec d'autres instruments d'aménagement</i>	56
4.6	Risques politiques liés à la politique des agglomérations.....	56
4.6.1	<i>Le conflit ville-campagne dans le canton du Tessin</i>	56
4.6.2	<i>Règlement des conflits et conciliation des intérêts</i>	57
4.7	Bilan – Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations.....	58
4.7.1	<i>Résumé de la politique des agglomérations du Tessin</i>	58
4.7.2	<i>Facteurs de succès de la politique cantonale des agglomérations</i>	59
4.7.3	<i>Approches pour une politique des agglomérations globale</i>	60
4.7.4	<i>Bilan</i>	61
5	Canton d'Argovie	62
5.1	Aperçu de la politique cantonale des agglomérations.....	62
5.1.1	<i>Les zones d'agglomération dans le canton d'Argovie</i>	62
5.1.2	<i>Le cadre formel de la politique des agglomérations</i>	63
5.1.3	<i>Instruments de la politique des agglomérations</i>	63
5.1.4	<i>Etat de la politique des agglomérations</i>	63
5.2	Genèse de la politique cantonale des agglomérations.....	64
5.3	Contenus de la politique cantonale des agglomérations.....	64

5.3.1	<i>Objectifs du canton</i>	64
5.3.2	<i>Stratégies d'agglomération dans les domaines politiques centraux transports et urbanisation</i>	65
5.3.3	<i>Intégration d'autres domaines politiques</i>	66
5.4	Organisation cantonale interne.....	66
5.4.1	<i>Acteurs centraux de la politique des agglomérations</i>	66
5.4.2	<i>Bases de la coopération</i>	67
5.4.3	<i>Réseau interne à l'administration</i>	70
5.4.4	<i>Association d'autres acteurs importants</i>	70
5.5	Délimitation et synergies avec d'autres stratégies cantonales	72
5.5.1	<i>Délimitation avec la politique des institutions</i>	72
5.5.2	<i>Relation avec la politique rurale</i>	73
5.5.3	<i>Coordination avec d'autres instruments d'aménagement</i>	73
5.6	Risques politiques liés à la politique des agglomérations	75
5.6.1	<i>Le conflit ville-campagne dans le canton d'Argovie</i>	75
5.6.2	<i>Règlement des conflits et conciliation des intérêts</i>	75
5.7	Bilan – Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations	76
5.7.1	<i>Résumé de la politique des agglomérations du canton d'Argovie</i>	76
5.7.2	<i>Facteurs de succès de la politique cantonale des agglomérations</i>	76
5.7.3	<i>Approches pour une politique des agglomérations globale</i>	78
5.7.4	<i>Bilan</i>	79
6	Canton des Grisons	80
6.1	Aperçu de la politique cantonale des agglomérations.....	80
6.1.1	<i>Les agglomérations dans le canton des Grisons</i>	80
6.1.2	<i>Le cadre formel de la politique des agglomérations</i>	81
6.1.3	<i>Instruments de la politique des agglomérations</i>	81
6.1.4	<i>Etat de la politique des agglomérations</i>	82
6.2	Genèse de la politique cantonale des agglomérations.....	82
6.3	Contenus de la politique cantonale sur les agglomérations	83
6.3.1	<i>Objectifs du canton</i>	83
6.3.2	<i>Stratégies d'agglomération dans les domaines politiques centraux des transports et de l'urbanisation</i>	83
6.3.3	<i>L'intégration d'autres secteurs politiques</i>	84
6.4	Organisation cantonale interne.....	85

6.4.1	<i>Acteurs principaux de la politique des agglomérations</i>	85
6.4.2	<i>Bases de la collaboration</i>	86
6.4.3	<i>Réseau interne à l'administration</i>	87
6.4.4	<i>Association d'autres acteurs importants</i>	87
6.5	Délimitation et synergies avec d'autres stratégies cantonales	89
6.5.1	<i>Rapports à la politique des institutions</i>	89
6.5.2	<i>Rapport avec la politique de l'espace rural</i>	89
6.5.3	<i>Coordination avec d'autres instruments d'aménagement</i>	90
6.6	Risques politiques liés à la politique des agglomérations	91
6.6.1	<i>Le conflit ville-campagne dans le canton des Grisons</i>	91
6.6.2	<i>Règlement des conflits et conciliation des intérêts</i>	91
6.7	Bilan – Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations	92
6.7.1	<i>Résumé de la politique des agglomérations du canton des Grisons</i>	92
6.7.2	<i>Facteurs de succès de la politique des agglomérations</i>	92
6.7.3	<i>Approches pour une politique des agglomérations globale</i>	93
6.7.4	<i>Bilan</i>	94
D	Annexe	95
7	Bibliographie	95
7.1	Bases légales	95
7.2	Documentation cantonale	96
8	Lexique des abréviations	100
9	Canevas des questions à soulever lors des tables rondes dans les cantons	103
10	Liste des personnes sollicitées	106

Table des illustrations

Figure 1: Les zones d'agglomération dans le canton de Neuchâtel (définition OFS, 2000)	11
Figure 2: Organigramme de l'organisation à l'intérieur du canton de Neuchâtel.....	19
Illustration 3: Zones d'agglomération dans le canton de Berne (définition OFS, 2000)	28
Illustration 4: Organigramme l'organisation interne au canton de Berne.....	39
Illustration 5: Zones d'agglomération au Tessin (définition de l'OFS, 2000).....	46
Illustration 6: Organigramme de l'organisation interne au canton du Tessin.....	54
Illustration 7: Zones d'agglomération dans le canton d'Argovie (définition OFS, 200)	62
Illustration 8: Organigramme de l'organisation interne au canton d'Argovie	72
Illustration 9: Zones d'agglomération dans le canton des Grisons (définition OFS, 2000)	80
Illustration 10: Organigramme de l'organisation interne au canton des Grisons	89

1 Introduction

Sur mandat de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) et avec le suivi d'un comité technique du GTT, l'Institut des sciences politiques de l'Université de Zurich a élaboré un rapport sur le développement et la mise en œuvre d'une politique des agglomérations globale.¹ La démarche a consisté à analyser en détail l'évolution à ce titre dans les 5 cantons de Neuchâtel, Berne, Tessin, Argovie et Grisons. Ces études de cas ont été intégrées au rapport de la CTA sous une forme abrégée. Le présent document contient l'intégralité des résultats.

Les études reposent sur une analyse détaillée de la documentation concernant les stratégies cantonales d'agglomération (p. ex. rapports sur des projets-modèles, projets d'agglomération) ainsi que sur d'autres documents mis à disposition par les cantons (p. ex. rapport de gouvernement, stratégies, concepts d'aménagement du territoire, concept des transports, etc.).² Au cours des mois de novembre et décembre 2006, on a ensuite mené dans chaque canton une table ronde avec une dizaine de participants au maximum. Ces derniers étaient issus de divers domaines et niveaux politiques, de sorte à obtenir un faisceau de points de vue différents.³ Les études de cas sont ensuite soumises pour relecture et vérification aux représentants des cantons concernés. Un atelier de travail est ensuite organisé le 22 février 2007 avec ces personnes, lequel a donné l'occasion de valider les résultats des études et d'en discuter les conclusions.

L'ordre dans lequel les études de cas sont présentées repose sur des considérations historiques, le critère déterminant étant la date à laquelle la stratégie cantonale a été lancée pour la première fois.

Au niveau du contenu, on y trouve essentiellement les thèmes suivants:

1. Les bases et l'état actuel de la politique des agglomérations dans le canton étudié;
2. Le processus qui, dans le canton en question, a abouti à la politique des agglomérations telle qu'elle se présente d'aujourd'hui;

¹ Conférence tripartite sur les agglomérations (2007): La voie vers une politique des agglomérations globale. Possibilités et limite de la politique cantonale des agglomérations, Berne.

² Cf. bibliographie.

³ Schéma de discussion et listes des participants aux tables rondes en annexe.

3. Les objectifs et les instruments de la politique des agglomérations dans le canton en question ainsi que l'éventuelle prise en considération d'autres secteurs politiques en dehors des secteurs-clé des transports et de l'urbanisation;
4. L'organisation de la politique des agglomérations à l'intérieur du canton, à savoir les acteurs principaux, les bases de la collaboration, les réseaux à l'intérieur de l'administration cantonale ainsi que le rôle du gouvernement, du parlement, de la population et des acteurs privés;
5. Le rapport entre la politique des agglomérations et d'autres stratégies cantonales pertinentes, dont tout particulièrement la politique de l'espace rural, la politique des institutions;
6. Les risques politiques ou les conflits d'intérêts en rapport avec la politique des agglomérations dans le canton en question, ainsi que le règlement desdits conflits.

Chaque étude de cas se conclut par un bilan et des réflexions sur les possibilités et les limites de la politique des agglomérations dans les cantons étudiés. Un élément essentiel en l'espèce est, d'une part, la discussion sur les facteurs qui ont influencé favorablement et défavorablement le développement observé jusque-là dans la politique des agglomérations du canton étudié. D'autre part, on soulève finalement la question de savoir dans quelle mesure une approche globale de la politique des agglomérations – qui inclut donc des domaines autres que les seules questions d'urbanisation et de transports – est perceptible dans les cantons en question.

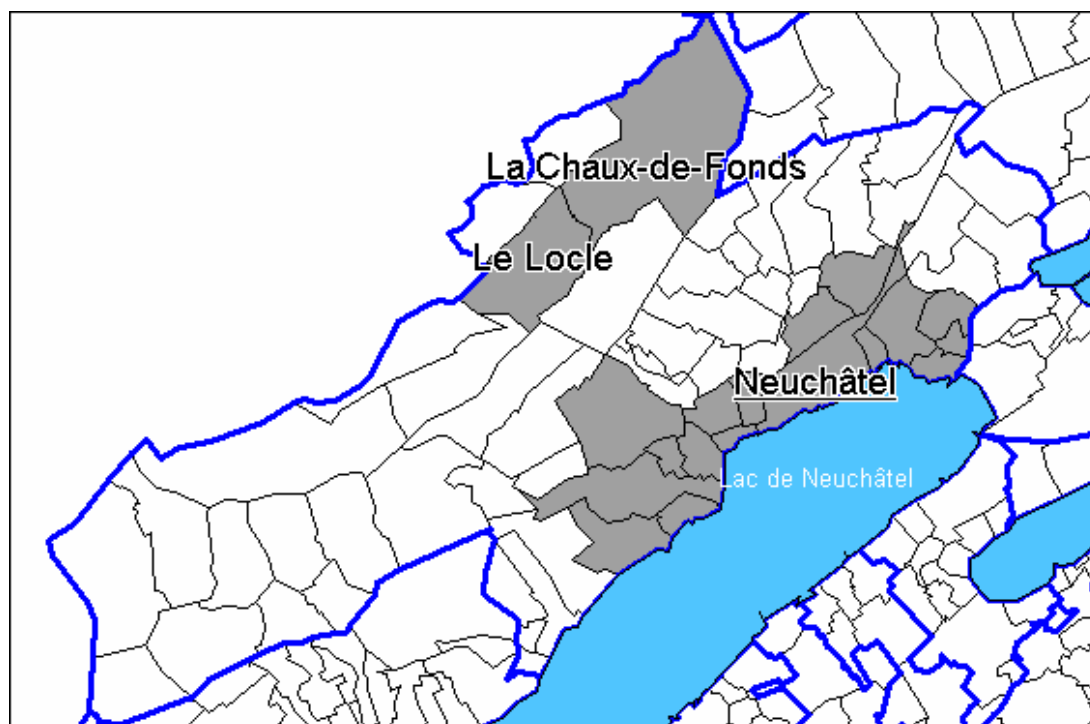
2 Canton de Neuchâtel

2.1 Aperçu de la politique cantonale en matière d'agglomérations

2.1.1 Les zones d'agglomération dans le canton de Neuchâtel

Neuchâtel présente, sur son territoire, deux agglomérations qui répondent à la définition de l'Office fédéral de la statistique: la première est l'agglomération de Neuchâtel, qui s'étend le long de la rive gauche du lac de Neuchâtel et qui couvre une région appelée "le Littoral"; la deuxième agglomération, comprenant les villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle, se situe dans la partie plus élevée du canton, dans la montagne jurassienne. La diversité topographique du canton se reflète aussi au niveau politico-social: de nombreux documents font état d'antagonismes opposant la montagne ("le haut") et la région du lac ("le littoral").

Figure 1: Les zones d'agglomération dans le canton de Neuchâtel (définition OFS, 2000)



Source: IPZ, Carte GEOSTAT (OFS)

2.1.2 *Le cadre formel de la politique des agglomérations*

Le lancement du projet *Réseau urbain neuchâtelois* (RUN) en 2000 a été le coup d'envoi de la politique neuchâteloise en matière d'agglomérations. Au fil du temps, les objectifs et les instruments du projet ont été peaufinés et intégrés systématiquement dans des documents stratégiques émanant de diverses autorités, ce qui lui a conféré une solide base politique. La stratégie cantonale globale repose sur le Rapport sur l'aménagement du territoire, publié en janvier, qui rend compte de l'état de développement du canton.⁴ Entre temps, la politique des agglomérations jouit d'une position privilégiée dans le programme de législature du gouvernement et constitue le cœur de la conception directrice cantonale de l'aménagement de 2005 (préalable du plan directeur cantonal).

2.1.3 *Instruments de la politique des agglomérations*

Le projet neuchâtelois *RUN* est l'un des premiers projets à avoir été sélectionné et soutenu en mai 2002 en tant que projet-modèle pour la mise en œuvre de la politique des agglomérations de la Confédération. Il constitue le cœur de la stratégie neuchâteloise en la matière. Il sert de cadre à la coordination du travail des autorités concernées et à l'élaboration des accords pour les projets concrets de mise en œuvre.

Il faut donc retenir que le *RUN* ne se limite pas aux zones urbaines du canton mais englobe, en tant qu'élément d'un concept global de développement du canton, toutes les régions, donc la zone de montagne neuchâteloise aussi. Il a donc été possible de lier le *RUN* et la Nouvelle politique régionale de la Confédération (NPR) dans la mesure où un projet-modèle déposé dans le cadre de la NPR est explicitement axé sur les objectifs du *RUN*.⁵

Pour mettre en œuvre les objectifs de la politique neuchâteloise des agglomérations, les partenaires impliqués (canton, villes, communes et régions) ont fondé fin 2006 une association de droit privé *l'Association RUN*, chargée de développer et de diriger les projets concrets.

⁴ Service de l'aménagement du territoire du canton de Neuchâtel (2002). Rapport sur l'aménagement du territoire dans le canton 2002, Neuchâtel.

⁵ Il s'agit du projet-modèle de la NPR *La Tradition dans l'innovation*, qui vise à améliorer l'alliance entre les villes et les régions périphériques du canton.

2.1.4 Etat de la politique des agglomérations

Au niveau interne, la stratégie neuchâteloise en matière d'agglomérations se situe à un stade avancé. Comme déjà mentionné, les bases stratégiques et juridiques nécessaires ont été créées. Dans le cadre du RUN, huit projets de mise en oeuvre, situés à différents stades de développement, sont actuellement (décembre 2007) en élaboration. A ce jour des contrats ont été conclus successivement avec la région Val-de-Travers, la communauté urbaine du Littoral (COMUL), Le Val-de-Ruz ou l'Entre-deux-Lacs. Deux autres contrats seront signés dans les prochaines semaines et un accord de partenariat, en application des accords de Karlsruhe sera passé dans le courant janvier entre les villes formant l'agglomération des montagnes.

Attendu par la Confédération à la fin de cette année pour être examiné et approuvé, un projet d'agglomération pour les domaines urbanisation et transports est actuellement en phase d'élaboration.

2.2 Genèse de la politique cantonale des agglomérations

Sur instigation de responsables politiques des exécutifs des trois villes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et le Locle, une discussion a eu lieu en septembre 1999 entre les conseillers communaux de l'aménagement et quelques chefs de service cantonaux. L'entretien avait pour thèmes la mauvaise situation économique dans le canton de Neuchâtel et les possibilités d'action pour l'améliorer. Les carences ont été identifiées dans le positionnement du canton vers l'extérieur, dans les rapports à l'intérieur du canton - spécialement entre le "Haut" et le "Littoral" - ainsi que dans l'établissement - perçu comme opaque - des priorités dans la politique de l'époque en matière d'aménagement et de développement du territoire. S'ajoute à ceci le point de vue de l'autorité cantonale en matière d'aménagement du territoire, selon laquelle les méthodes et les instruments appliqués jusque là n'étaient plus suffisamment modernes pour soutenir les différentes lignes de développement dans le canton.

Par la suite, le *Réseau urbain neuchâtelois* a donné lieu à l'élaboration d'une politique des agglomérations au sens d'une stratégie globale de développement du canton. La politique des agglomérations dans le canton de Neuchâtel remonte donc à une époque où ces activités n'avaient *pas encore* commencé au niveau fédéral. Une place privilégiée a ainsi été accordée au RUN par le Conseil fédéral dans son rapport sur la politique des agglomérations, un bonus symbolique qui a également renforcé la position du RUN à l'intérieur du canton de Neuchâtel

et accéléré son intégration dans d'importants documents politiques en matière d'aménagement du territoire.

2.3 Contenus de la politique cantonale des agglomérations

2.3.1 Objectifs du canton

La politique cantonale des agglomérations comprend une stratégie d'agglomération et une stratégie de région. L'objectif final de la stratégie d'agglomération est le regroupement des deux agglomérations de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds-Le Locle en une agglomération de 120'000 habitants, appelée à devenir la troisième agglomération de Suisse romande. Il s'agit là principalement de renforcer le rôle des villes qui, en tant que moteurs du développement économique, créent les conditions (économiques) propices à la cohésion cantonale. La stratégie des régions, quant à elle, vise à créer des alliances et des liens entre les villes et les régions rurales afin d'améliorer la collaboration dans divers domaines. L'objectif commun est une meilleure exploitation des synergies entre ville et campagne et la mise en valeur des atouts existants du canton, et ce dans une perspective essentiellement économique. Derrière ces objectifs se cachent d'autres considérations fondamentales. Il s'agit d'un nouveau positionnement stratégique du canton dans l'environnement suisse, du renforcement de la capacité concurrentielle nationale et internationale et de l'amélioration de la situation financière du canton et des communes.

2.3.2 Contenus de la politique des agglomérations

La politique neuchâteloise des agglomérations repose sur l'idée du réseau urbain. C'est ainsi que l'objectif visé - à savoir la création de la troisième agglomération de Suisse romande - doit être réalisé en premier lieu par une amélioration des réseaux à l'intérieur du système urbain du canton.

Les mesures concrètes proposées à cet effet portent d'abord sur les liaisons de transports. Un projet central dans ce plan est la construction d'une nouvelle ligne ferroviaire entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, appelée TransRUN, qui doit permettre de réduire de moitié le temps de parcours des transports publics entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds. Il doit permettre d'abord une amélioration des liaisons entre les villes; on espère, en deuxième lieu, que le raccordement des régions rurales à la fois entre elles et avec les villes en sera également meilleur.

Dans le secteur de l'urbanisation, il conviendra de promouvoir tant dans les agglomérations que dans les régions plus rurales un développement urbain "vers l'intérieur", donc une densification des constructions. Pour ce faire, on fixera des points forts régionaux en matière d'urbanisation. De plus, il s'agit d'améliorer la qualité de vie dans les centres et ce, grâce à la définition, dans la planification territoriale urbaine, de points forts qui soulignent les qualités urbaines des agglomérations.

2.3.3 Intégration d'autres secteurs politiques

Comme c'est le cas dans les autres cantons, et compte tenu de l'orientation donnée par la Confédération, le point fort de la politique neuchâteloise des agglomérations se situe actuellement dans les secteurs transports et urbanisation. Des liens ont été néanmoins établis avec d'autres secteurs dans lesquels il faudra également, à moyen terme, prendre des mesures en rapport avec la politique des agglomérations. Ceci concerne concrètement des projets d'amélioration de la collaboration dans une série d'autres domaines politiques. C'est dans le domaine de la politique culturelle que les réflexions à ce sujet sont bien avancées. Il s'agit là d'élaborer, dans les agglomérations, un agenda culturel commun dont on espère qu'il proposera une offre meilleure et plus étoffée qui s'étendra également au delà des zones directement voisines. Il est prévu en outre que la collaboration des villes et des agglomérations se renforce dans les domaines de la promotion du site, des services industriels, de la gestion immobilière, de la construction de logements, de l'urbanisme et des crèches.

2.4 Organisation cantonale interne

2.4.1 Acteurs principaux de la politique des agglomérations

Jusqu'à présent, le rôle principal était joué par le *Service d'aménagement du territoire* (SAT). Celui-ci n'a pas seulement été le service de coordination de toutes les activités relevant de la politique des agglomérations dans le canton, mais est à considérer comme le véritable moteur et la source d'impulsion. Depuis le milieu de 2007, cette tâche est assumée par *l'Association de RUN* qui s'est doté d'un organe technique: le Bureau des agglomérations et des régions (BAR), qui poursuit les activités dans ce secteur sur mandat du canton et qui, à cet effet, a repris les principaux collaborateurs rattachés au projet et hébergés par le SAT. Le rôle moteur du canton dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique des agglomérations résulte aussi de ses compétences dans la définition du plan directeur et de son préalable, la

conception directrice précitée, qui s'oriente entre-temps d'après les objectifs de la politique des agglomérations.

Au contraire d'autres cantons, compte tenu de sa relative petite taille, Neuchâtel ne connaît pas d'associations régionales d'aménagement. Cette absence a évidemment contribué à l'importance du rôle du SAT cantonal dans la politique des agglomérations, notamment par rapport aux communes. Leur rôle est pourtant majeur car elles forment les organes responsables pour les projets concrets de mise en oeuvre dans le cadre de la stratégie des agglomérations (cf. ci-dessous).

2.4.2 Bases de la collaboration

La mise en oeuvre de la politique des agglomérations dans le canton de Neuchâtel est marquée par une démarche partenariale entre le canton et les communes, démarche qui s'inspire d'un système pratiqué en France en matière d'agglomérations, la *contractualisation*: il s'agit d'une organisation de projet reposant sur des décisions prises en commun par voie contractuelle entre les autorités et les collectivités territoriales concernées. Cette approche a été choisie consciemment et a été voulue comme contre-pied à une approche institutionnelle comme la politique des agglomérations dans les cantons de Berne et de Fribourg. Les relations entre le canton et les communes ne sont donc pas réglées par des responsabilités définies dans la loi et des mécanismes hiérarchiques, mais elles se fondent sur le principe du projet et sur une collaboration volontaire des communes. L'objectif consiste à motiver les communes à participer, et non à les reléguer à un rôle d'exécutantes. Le canton entend assumer dans ce cadre une fonction d'incitation, de coordination, d'organisation des partenariats et d'attribution des responsabilités.

La mise en oeuvre de la politique neuchâteloise des agglomérations se fonde sur la conclusion d'accords de droit public entre le canton et les communes en vue de la réalisation de projets de mise en oeuvre concrets – *projets d'agglomération* pour les zones urbaines, *projets de régions* pour les zones rurales du canton. La démarche comprend plusieurs étapes. D'abord les communes intéressées forment un *projet de territoire* et déterminent, en collaboration avec les instances cantonales, les objectifs et les contenus du projet. Ces derniers sont ensuite fixés dans une *déclaration d'intention* signée par toutes les parties. Puis un groupe de travail technique est formé, qui concrétise le projet. Par la suite, le *protocole d'accord* est signé, acte par lequel les objectifs précis du projet, spécifiques à la région, sont ratifiés par les acteurs concernés. Ledit protocole introduit l'étape suivante dans le processus, où il s'agit de charger

d'autres groupes de travail techniques de définir le partage des compétences et des prestations ainsi que les instruments et modalités concrets pour la mise en œuvre des mesures. Finalement, tous les acteurs participants – soit le canton et les communes concernées – signent un *contrat de région ou d'agglomération* qui fixe la démarche précise, donc la répartition des droits, des devoirs et des compétences ainsi que les contributions financières à verser.

Jusqu'à présent huit projets d'agglomération ou projets de région de ce type se sont constitués: le Réseau des trois Villes, la Communauté urbaine du Littoral, le Val-de-Travers, la Communauté urbaine Le Locle–La Chaux-de-Fonds et la Région Centre-Jura regroupant les communes environnantes ainsi que trois autres projets de région: Entre-deux-Lacs, La Béroche et Val-de-Ruz.

La stratégie globale du canton de Neuchâtel repose ainsi sur une base contractuelle et implique aussi bien les régions urbaines que les régions rurales. Les promoteurs de la stratégie sont en première ligne les communes, le canton assumant toutefois une fonction d'incitation, d'orientation et de coordination. L'élément dominant de ce schéma est donc l'élaboration subsidiaire de projets destinés à la mise en œuvre de la stratégie cantonale en matière d'agglomérations. Le financement⁶ des diverses études et mandats pour l'élaboration des projets est garanti par les principaux responsables du RUN. Il s'agit du canton, qui met à disposition un peu plus de 400'000 francs par année, et des communes, qui contribuent chacune à hauteur de 2 francs par habitant. De plus, les trois villes et l'association de la région Centre-Jura soutiennent le projet par la mise à disposition de collaborateurs pour l'élaboration des stratégies régionales.

Par exemple: Communauté urbaine du Littoral

Le projet d'agglomération *Communauté urbaine du Littoral* est mené par la ville de Neuchâtel et onze autres communes environnantes. Le territoire concerné englobe quelque 65'000 habitants et ne couvre qu'une partie de l'agglomération qui englobe - conformément à la définition de l'OFS - 17 communes au total. Le projet a été lancé en 2003. En mai 2004 la déclaration d'intention a été signée par les communes associées et en octobre de la même année les premiers groupes de travail chargés de concrétiser le projet ont été constitués. Les objectifs du projet ont été ratifiés par le protocole d'accord de mai 2005. La signature du contrat d'agglomération n'a pas encore eu lieu à ce jour. En outre, les partenaires concernés ont érigé le *Projet d'agglomération Communauté urbaine du Littoral* en association et lui ont donc conféré une personnalité juridique propre.

L'objectif final du projet *Communauté urbaine du Littoral* est de renforcer l'attractivité de l'agglomération de Neuchâtel pour les entreprises (donc les investisseurs) et les particuliers.

⁶ en ligne à l'adresse: www.lerun.ch (état au 12.11.2006).

Sont concrètement prévues des mesures dans les secteurs transports, urbanisation et infrastructures ou services. Dans le secteur des transports, le projet vise une amélioration de l'offre dans les transports publics en premier lieu par l'aménagement de nouveaux arrêts et l'augmentation des cadences sur les lignes existantes. Il s'agira ainsi, d'une part, d'améliorer le raccordement des communes périphériques entre elles ainsi que les liaisons avec le centre urbain. En matière d'urbanisation, il est prévu de promouvoir son développement vers l'intérieur. A cet effet, il faudra d'une part fixer des points forts régionaux en matière d'habitat et de places de travail et, d'autre part, améliorer la qualité urbanistique de la zone bâtie. Dans le secteur des infrastructures, la collaboration dans la fourniture de prestations profitant à toute l'agglomération doit être améliorée. Ceci implique non seulement une meilleure coordination de l'offre de ces prestations mais aussi la création d'une péréquation des charges et bénéfices. Ceci touche, entre autres secteurs, la culture où, grâce à une amélioration de la collaboration, on espère aussi une amélioration de l'offre culturelle, un aspect considéré comme un important atout pour l'attractivité de la commune.

La mise en oeuvre de ce schéma commencera en été 2007 par la signature d'un accord entre le canton et les villes et communes impliquées. Etant donné que, dans le calcul des moyens financiers nécessaires diverses questions doivent encore être élucidées - notamment la participation de la Confédération dans le cadre du projet d'agglomération neuchâtelois - l'accord ne règle la question du financement qu'au niveau de principes généraux selon lesquels les fonds nécessaires doivent être apportés par les différents partenaires.

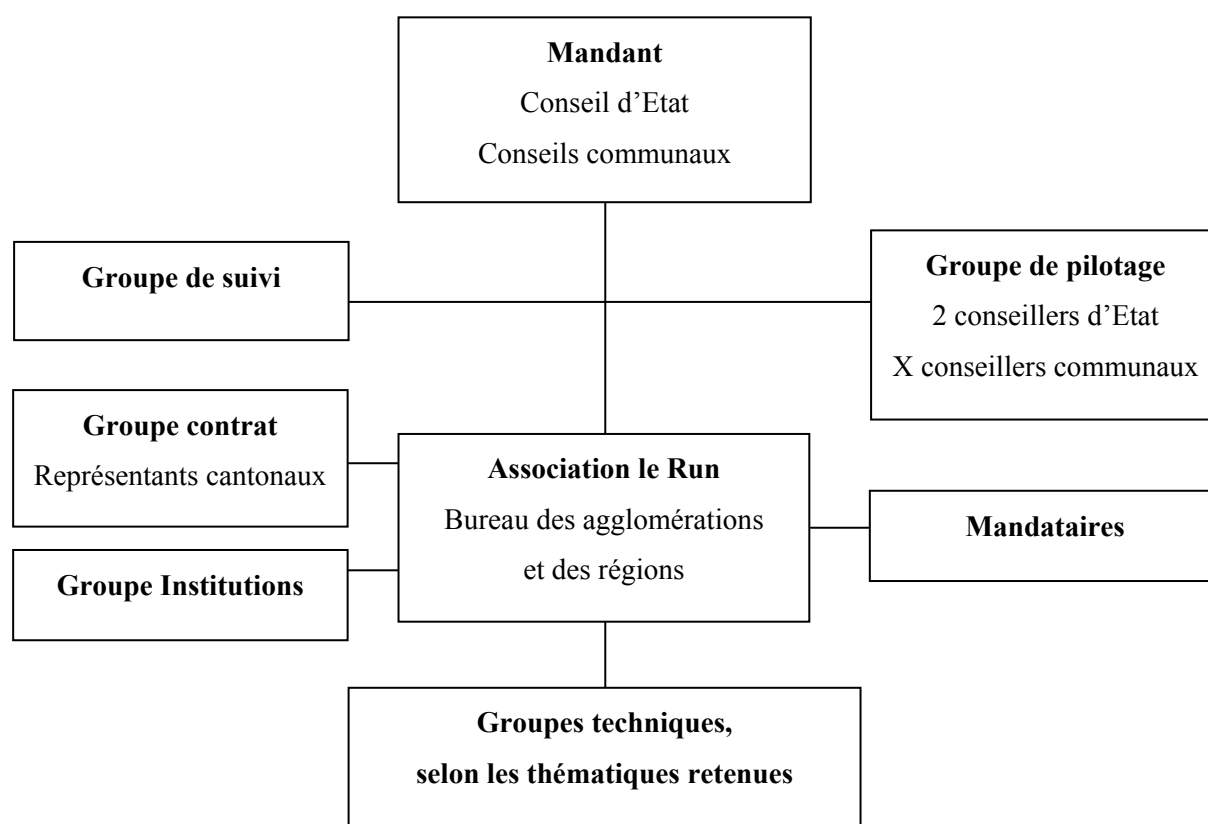
2.4.3 Réseau interne à l'administration

Comme nous l'avons déjà mentionné, c'est le SAT qui, dans l'administration cantonale, a conduit les travaux de mise au point de la politique des agglomérations. Dans le cadre de l'élaboration de la conception directrice cantonale, une *Commission consultative pour la révision de la conception directrice cantonale*, composée de représentants de différents services cantonaux et communaux⁷ a été créée. De plus, comme c'est le cas dans toute activité en rapport avec l'aménagement du territoire, des contacts réguliers ont eu lieu avec les responsables du *Service des ponts et chaussées*, du *Service des transports* et du *Service de protection de l'environnement*.

Pour la phase de mise en oeuvre toutefois, une toute autre organisation des acteurs concernés est prévue. Comme déjà indiqué, la mise en oeuvre de la politique cantonale des agglomérations s'effectue au moyen de différents *projets d'agglomération* ou *projets de région* distincts l'un de l'autre. Les acteurs associés à ces projets font partie d'un réseau selon un organigramme standardisé (voir schéma).

⁷ Outre diverses autorités et collectivités territoriales, cette commission comprenait aussi les partis politiques cantonaux et de nombreuses associations.

Figure 2: Organigramme de l'organisation à l'intérieur du canton de Neuchâtel



Source: IPZ, Document sous www.lerun.ch (état au 31.07.2007)

Le mandant se compose de représentants des communes concernées et du canton, qui déterminent les objectifs de chaque projet quant à son contenu et signent les accords. Chaque projet est géré par un *Groupe de pilotage* qui se compose de représentants des communes et d'une délégation du gouvernement cantonal (directeurs de l'Aménagement du territoire ou de l'Economie). Le Groupe de pilotage définit le cadre du projet, valide les analyses et les propositions du groupe de travail technique, définit le contenu des accords et en vérifie la mise en oeuvre. Le *Groupe de suivi* vérifie les ébauches de projet quant à leur conformité avec les priorités fixées par la conception directrice cantonale. Un *Groupe contrat* commente et valide le contenu des projets et un *Groupe institutions* s'occupait des interfaces avec les structures politiques classiques. *L'équipe de projet du BAR* effectue les travaux opérationnels dans le cadre du projet et confie des missions à des *mandataires*. Au besoin, il est secondé par des *Groupes techniques* composés de représentants du canton et de communes.

En décembre 2006, le canton de Neuchâtel et les huit régions-projet ont fondé une association appelée à faire office de nouvelle plateforme de coopération (*Association le Run*). Les acteurs

impliqués aux niveaux cantonal et communal doivent dès lors se rencontrer régulièrement pour un échange sur des dossiers suprarégionaux et pluridisciplinaires. La plateforme entend ainsi contribuer grandement à mieux formuler et mettre en oeuvre les stratégies des régions-projet concernées. Elle vise en outre à simplifier la coordination politique, administrative, technique et financière des projets d'agglomération et de régions aux niveaux cantonal et transfrontalier.⁸ Dans ce sens, elle constitue aussi un organe de coordination auprès duquel les représentants de différents services peuvent, selon les thèmes, apporter leurs compétences techniques. En outre, le statut de droit privé confère à la plateforme une certaine indépendance par rapport aux niveaux et services administratifs étatiques.

2.4.4 Implication d'autres acteurs

Jusqu'ici l'élaboration des projets de mise en oeuvre dans le cadre du RUN relevait en premier lieu de représentants des exécutifs cantonaux et communaux ainsi que de l'administration. Le Parlement cantonal n'a été associé aux travaux que pour fixer les objectifs du RUN dans les documents stratégiques du canton (conception directrice cantonale), pour discuter du rapport sur l'aménagement du territoire. Les législatifs communaux ont été associés collectivement en fin de processus, par exemple par le biais de séances d'information sur des projets concernant la commune.

Quant à l'information d'autres acteurs intéressés et de la population, elle se fait d'une part au moyen de communiqués de presse et d'internet; d'autre part, de février à avril 2004, des *jour-nées citoyennes* ont été organisées, des événements publics au cours desquels des discussions ont eu lieu sur les objectifs et les mesures concernant les différents projets.

S'agissant de l'association d'interlocuteurs de l'économie privée, les responsables de la politique neuchâteloise des agglomérations estiment que la démarche ainsi choisie - sur une base contractuelle - offre des possibilités de "partenariat public-privé" à la fois pragmatiques et juridiquement solides. Ce type de partenariat existe déjà dans l'élaboration de divers projets par voie de mandats. De plus, il est parfaitement envisageable que des contrats de régions ou d'agglomération comportent des conventions de prestations avec des acteurs non-étatiques - comme c'est le cas avec les CFF dans le projet "Communauté urbaine du Littoral" ou d'une crèche privée dans le projet "Val de Travers".

⁸ Lettre d'information (Janvier 2007): en ligne à l'adresse www.lerun.ch (état au 03.04.2007).

2.5 Délimitation et synergies par rapport à d'autres stratégies cantonales

2.5.1 Délimitation par rapport à la politique institutionnelle

Le canton compte au total 62 communes avec une population moyenne de 2700 habitants. La moitié des communes compte moins de 1000 habitants. Mais des efforts se déploient pour une consolidation institutionnelle du système fortement fragmenté des territoires communaux. Ainsi, de nombreux projets de fusion sont en cours surtout, mais pas exclusivement, dans les parties rurales du canton. Le projet le plus connu est celui du Val-de-Travers où une fusion de communes doit se réaliser en 2008. D'autres fusions sont prévues dans le Val-de-Ruz et sur le Littoral. Mais il n'existe aucun rapport (du moins explicite) entre ces différents projets et la politique cantonale des agglomérations. Etant donné l'approche choisie, à savoir la base contractuelle, cette politique ne comporte dans les faits aucun objectif de politique institutionnelle. Mais il est évident pour tous les organes impliqués que la politique des agglomérations devra s'incorporer tôt ou tard dans la politique institutionnelle pour stabiliser les projets relevant de la politique des agglomérations.

2.5.2 Rapport avec la politique de l'espace rural

Un élément intéressant de la politique des agglomérations du canton de Neuchâtel est l'implication simultanée des régions urbaines et rurales; s'agissant d'ailleurs des instruments de promotion proposés par la Confédération, cette politique recourt autant à des mesures de la politique des agglomérations qu'à celles de la Nouvelle politique régionale (NPR). Ainsi, il existe une relation entre le RUN et le projet-modèle de la NPR "La Tradition dans l'Innovation". Ce projet-modèle doit développer des partenariats contractuels entre les villes et les régions périphériques et se base sur le savoir-faire du canton dans les domaines de la nanotechnologie et de la microtechnique ainsi que des instituts de recherche existants.

En tant que canton comportant une proportion importante de régions de montagne, le canton de Neuchâtel a beaucoup profité depuis les années 70 de la politique fédérale d'aide aux régions périphériques. Le fait qu'à présent on tente de relier deux politiques fédérales différentes permet, d'une part, de conclure à l'existence d'une longue expérience avec les instruments de promotion en rapport avec des questions territoriales, mais aussi de constater une certaine vision dans leur application.

2.5.3 La coordination avec d'autres instruments d'aménagement

La politique des agglomérations du canton de Neuchâtel constitue la pièce maîtresse de la stratégie cantonale de développement telle qu'elle est pressentie dans le rapport sur l'aménagement du territoire, formulée dans la conception directrice cantonale et confirmée dans le programme de législature de 2002 et repris dans celui de 2006. C'est pourquoi les objectifs de développement de la politique des agglomérations sont les mêmes que ceux de la conception directrice cantonale de 2005 et naturellement du plan directeur cantonal en cours de production.

2.6 Risques politiques liés à la politique des agglomérations

2.6.1 Le conflit ville-campagne dans le canton de Neuchâtel

Comme c'est le cas ailleurs, la politique des agglomérations du canton de Neuchâtel s'inscrit aussi dans les tensions relevant de différents contextes politiques. Un domaine typique en proie à des tiraillements en matière d'agglomération est celui des relations entre les villes-centres et leur périphérie. Or ce débat ne concerne qu'un des huit projets de mise en oeuvre de la stratégie neuchâteloise en la matière, celui impliquant l'agglomération de Neuchâtel. Et encore, si l'on considère les partis politiques dans les communes de l'agglomération, le paysage est homogène: on ne rencontre pas de divergences ou de conflits majeurs comme c'est le cas dans d'autres agglomérations suisses.

Un autre objet de tensions pour la politique des agglomérations de Neuchâtel résulte de l'inégalité en ressources administratives dont sont dotées les communes participant à la mise en oeuvre de la politique des agglomérations. C'est concrètement lors de l'élaboration des projets que ces différences se font sentir. De par leur taille, les villes - Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle - disposent d'un savoir-faire et d'une compétence supérieurs à ceux des communes périphériques ou rurales plus modestes et peuvent, de ce fait, exercer davantage d'influence sur le processus d'élaboration de ces projets.

Mais là où les tensions peuvent se manifester le plus c'est dans les rapports entre les régions urbaines et les régions rurales du canton. C'est ce champ de tensions possible, qui est considéré par les responsables de la politique des agglomérations de Neuchâtel comme étant potentiellement le plus important et c'est là qu'ils voient le plus gros potentiel de blocage dans la mise en oeuvre.

2.6.2 Règlement des conflits et conciliation des intérêts

Jusqu'ici, aucune de ces trois sources de tension n'a cependant occasionné de difficultés majeures pour la politique des agglomérations de Neuchâtel. Concernant le débat entre régions rurales et zones urbaines, la plus grande importance a été accordée dès le début à ce que la politique cantonale des agglomérations ne favorise ni l'une ni l'autre, qu'il s'agisse des objectifs ou des mesures de mise en oeuvre. Grâce à l'inclusion d'instruments de la Nouvelle politique régionale (NPR) dans la politique des agglomérations, ce jeu d'équilibre entre les directives de la Confédération et les sensibilités intracantoniales semble avoir réussi.

On constatera d'une manière générale que les responsables neuchâtelois de la politique des agglomérations ont toujours accordé de l'importance au dialogue et à la discussion entre tous les acteurs impliqués, à savoir le canton, les villes, les communes et les régions (LIM). Cette politique neuchâteloise des agglomérations bénéficie donc d'une assise d'autant plus étendue. Sans aucun doute, les difficultés économiques qu'a connues le canton vers la fin des années 90 ont facilité la mise en place d'une position commune.

2.7 Bilan - Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations

2.7.1 Résumé de la politique des agglomérations du canton de Neuchâtel

La politique des agglomérations du canton du Neuchâtel ne représente rien de moins que le coeur d'une stratégie globale de développement du canton. Le but qu'elle poursuit est une amélioration des réseaux à l'intérieur du canton en général et entre ses trois villes en particulier. Une meilleure intégration fonctionnelle de sa zone urbaine doit permettre de renforcer la position du canton dans le réseau des villes suisses.

Du point de vue de l'organisation, la politique des agglomérations de Neuchâtel repose sur le principe contractuel, ce qui lui confère une indépendance de principe à la fois face à la structure institutionnelle et à la répartition des compétences entre le canton et les communes. Un problème non encore résolu à l'heure actuelle est la question du financement de certains projets nécessitant d'importants capitaux, notamment la nouvelle liaison ferroviaire TransRUN entre Neuchâtel et Le Locle et qui fera l'objet d'une demande de soutien financier auprès de la Confédération dans le cadre du projet d'agglomération qui sera déposé à fin 2007.

2.7.2 *Facteurs de succès*

Dès son lancement, la mise en oeuvre de la politique des agglomérations du canton de Neuchâtel s'est bien déroulée. Les négociations dans les différentes régions-projet sont bien avancées et n'ont pas été marquées par de graves blocages ou d'autres revers. On peut partir de l'idée que - selon la région-projet - la mise en oeuvre de la stratégie ne se fera plus beaucoup attendre.

Trois facteurs semblent avoir favorisé l'évolution de la politique des agglomérations du canton de Neuchâtel jusqu'ici: les conditions favorables à la formulation d'objectifs de développement communs, une démarche adaptée aux conditions cantonales dans la mise en oeuvre et un climat de confiance entre les organes impliqués.

Conditions favorables à la nouvelle politique des agglomérations

L'élaboration et la mise en oeuvre de la politique des agglomérations du canton de Neuchâtel ont pu reposer sur des relations entre les principaux acteurs qui étaient déjà bonnes auparavant, ce qui a facilité les relations et constitué une base fructueuse pour des négociations entre partenaires. A également contribué à ce fondement stable l'homogénéité relativement complète des priorités politiques dans les agglomérations du canton.

Les rapports socio-économiques dans le canton ont également joué un rôle: même si, contrairement aux préférences politiques, ces rapports sont loin d'être homogènes - on songera en l'occurrence au clivage économique et à la répartition inégale des couches de la population 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. De ce fait, les visions des différents acteurs concernant la situation économique et sociale du canton ainsi que le développement souhaitable de ces deux aspects sont similaires. Ceci a facilité la formulation commune d'objectifs pour la politique des agglomérations.

Une démarche adaptée aux conditions cantonales

Outre les conditions relativement favorables à une formulation d'objectifs communs, une attention particulière a été accordée à ce que, dans l'élaboration de la politique des agglomérations, celle-ci n'intervienne pas dans l'antagonisme opposant le "Haut" et le "Littoral". Dès le début, les responsables ont conçu la politique des agglomérations comme un concept de développement global du canton impliquant non seulement les zones urbaines mais aussi les régions rurales. Le concept de réseau comme élément-clé de la politique neuchâteloise en ma-

tière d'agglomérations constitue une base crédible à cet égard. Dans ce sens les acteurs de toutes les régions du canton ont été priés de participer à la mise en oeuvre du *Réseau urbain neuchâtelois*. La promotion simultanée de projets dans les régions urbaines et rurales est donc en harmonie avec les objectifs de la politique neuchâteloise des agglomérations. Mais le fait que l'effort principal de la stratégie porte sur le rôle des villes souligne combien sont importants des espaces économiques à plus grande échelle pour le développement du canton et prend en compte la conception de la Confédération au sujet de ces espaces. Etant donné que les régions rurales du canton profitaient depuis longtemps d'aides financières de la Confédération, la démarche consistant à prôner une stratégie globale est à considérer comme une idée de grande portée. Elle a finalement permis aussi une utilisation complémentaire d'instruments de promotion de la politique des agglomérations ou de la Nouvelle politique régionale de la Confédération.

La mise en oeuvre de la politique des agglomérations permet en outre à la plus petite entité politique - la commune - de participer activement aux travaux. Ce sont les communes qui déterminent les domaines dans lesquels elles entendent oeuvrer et la portée de leur engagement dans les projets concrets de mise en oeuvre, et qui les fixent dans des accords. Cette approche "de bas en haut" facilite l'implication partenariale de tous les acteurs intéressés. Le rôle du canton consiste, entre autre, à faciliter la mise en place de ces partenariats et à établir les contacts. La collaboration des communes entre elles et avec le canton est fixée dans des contrats de droit public. Cette forme de partenariat permet une démarche différenciée qui s'adapte aux besoins de chaque région. De plus, des domaines problématiques tels que, par exemple, le financement peuvent être réglés clairement et simplement.

Création d'un climat de confiance

Le troisième facteur de développement favorable à la politique neuchâteloise des agglomérations réside dans la mise en place d'un rapport de confiance entre les acteurs impliqués. Ce motif est lié aux conditions déjà énumérées de la situation spatiale et structurelle ainsi que du contexte politique et socio-économique, conditions qui ont créé à leur tour un contexte favorable à la négociation pour les acteurs concernés dans la mesure où, a priori, personne ne s'est senti désavantagé ou exclu.

Le climat de collaboration a cependant bénéficié aussi des principes organisationnels qui ont présidé à la mise en oeuvre de la politique neuchâteloise des agglomérations. C'est ainsi que les contenus des projets ont été apportés dans les négociations par le biais de différents domaines, ce qui a permis de compenser les concessions faites d'un côté dans un domaine donné

par un élément d'un autre domaine. On peut aussi tirer la même conclusion du fait que la majorité des résultats obtenus sont annonciateurs d'une plus-value pour toutes les parties. Arriver à de telles situations gagnant-gagnant peut être considéré comme un élément essentiel de la stratégie à succès de la démarche neuchâteloise. C'est pourquoi aucun blocage important ne s'est produit jusqu'ici dans la mise au point des projets de mise en oeuvre.

Ce climat positif et perçu comme partenarial doit être également mis au crédit de la démarche choisie par les principaux acteurs, qui ont façonné et mis en oeuvre la politique des agglomérations en tant qu'"entrepreneurs politiques". Conformément au rôle qu'ils se sont assigné, ceux-ci ont considéré que leur mission consistait en premier lieu à coordonner, à motiver et à s'entremettre, mais jamais dans un esprit de hiérarchie ou "par dessus la tête" des autres. Cette fonction de "meneur" a été incarnée par le chef de l'Aménagement du territoire, qui a accompagné et conduit le processus dès le début et qui a été perçu par les autres intervenants comme un "impulseur" et un "encadrant". Les conseillers d'Etat ont, eux aussi, joué un rôle important dans ce dossier en assumant leur rôle de figures dirigeantes. Ils étaient présents quasiment à chaque phase des négociations dans les régions-projet et ont transmis à tous les acteurs un sentiment de reconnaissance et de respect.

2.7.3 Approche d'une politique des agglomérations globale

Etant donné la primauté accordée à l'objectif d'une intégration fonctionnelle améliorée de la zone urbanisée du canton, la politique neuchâteloise des agglomérations met logiquement en avant des mesures en matière de transports et d'urbanisation. Mais on peut déjà déceler des signes d'une présence de mesures d'autres secteurs politiques, le plus concret se rapportant à la culture. C'est ainsi qu'il est question, dans le cadre du projet *Communauté urbaine du littoral* d'une amélioration de l'offre culturelle destinée à renforcer l'attractivité des centres urbains.

La procédure choisie, axée sur le projet et reposant sur une base contractuelle, permet une grande flexibilité concernant les thèmes qui peuvent être couverts dans les projets de mise en oeuvre de la politique des agglomérations. A priori il n'y a aucune restriction. A condition que les organes concernés soient d'accord, des contrats peuvent être conclus au sujet de projets concernant n'importe quel secteur politique. Il en résulte cependant que la question des secteurs politiques couverts par la politique des agglomérations dépend davantage de la volonté des organes impliqués que ce n'est le cas dans une approche institutionnelle, ce que connaît le canton de Berne. En effet, la création d'institutions est toujours obligatoirement liée à une attribution durable de compétences.

2.7.4 Bilan

En comparaison nationale, Neuchâtel est un des premiers cantons à avoir commencé à mettre au point une politique des agglomérations cantonale, d'où un degré d'avancement si poussé de ce dossier aujourd'hui. Cette politique - rassemblée sous le titre de *Réseau urbain neuchâtelois* (RUN) - se présente comme un élément-clé bien intégré et largement soutenu d'une stratégie de développement du canton entier.

Prenant délibérément le contrepied de la démarche institutionnelle adoptée par d'autres cantons, le canton de Neuchâtel a opté pour une approche axée sur le projet et reposant sur une base contractuelle pour la mise en oeuvre des objectifs de la politique des agglomérations. Cette option a débouché sur une flexibilité et un esprit de partenariat appréciés de tous. La politique neuchâteloise des agglomérations recèle une puissante dynamique. L'essor qu'elle a pris pose d'importantes exigences à tous les organes concernés.

Pour la phase de mise en oeuvre on a décidé fin 2006 de fonder une association chargée de prendre en charge les différents projets et de les diriger. En sa qualité d'acteur "neutre", situé en dehors de l'administration publique, cette association ne veille pas seulement aux conditions optimales d'une poursuite de l'approche partenariale déjà en place, mais garantit aussi une bonne compétence technique et une continuité dans la réalisation des projets politiques en matière d'agglomérations.

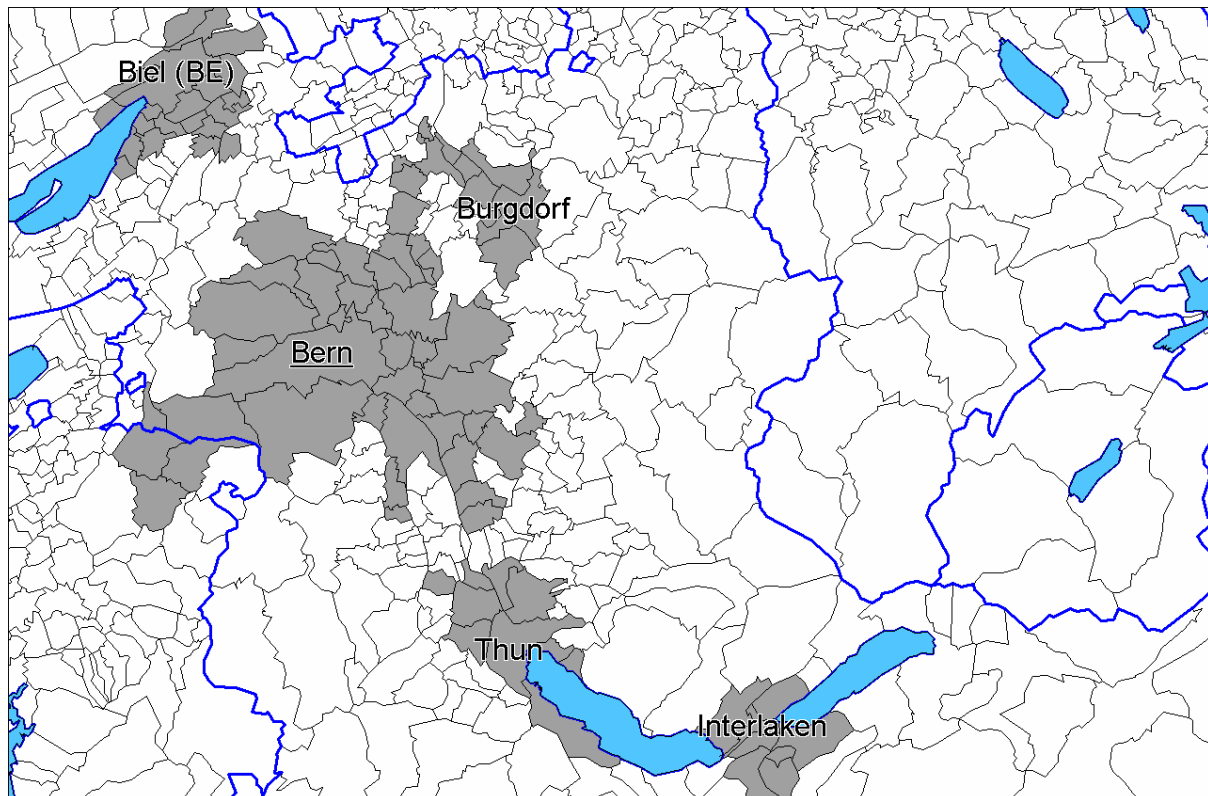
3 Canton de Berne

3.1 Aperçu de la politique cantonale des agglomérations

3.1.1 Les zones d'agglomération dans le canton de Berne

Le canton de Berne compte six espaces urbains. A l'intérieur des frontières cantonales, on trouve les agglomérations de Bienne, Berthoud, Interlaken et Thoun ainsi que les villes de Langenthal et Lyss. L'agglomération de Berne est transfrontalière et comprend aussi des communes fribourgeoises. Quelques communes du canton de Berne font partie des agglomérations de Granges et de Soleure.

Illustration 3: Zones d'agglomération dans le canton de Berne (définition OFS, 2000)



Source: IPZ, Fond de carte GEOSTAT (OFS)

3.1.2 Cadre formel de la politique des agglomérations

La politique des agglomérations du canton de Berne est exposée dans le rapport «Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale» (SACR).⁹ Ce texte traite en profondeur des questions de coopération régionale ainsi que des bases institutionnelles et des instruments de planification nécessaires à cet effet. La pièce maîtresse de cette stratégie est l'introduction du modèle de conférence régionale. La consécration de cette stratégie dans la Constitution cantonale et dans la loi sur les communes résulte de la votation populaire du 17 juin 2007. La base légale permettant l'introduction de conférences régionales sur tout le territoire cantonal existe donc depuis cette date.

3.1.3 Instruments de la politique des agglomérations

La stratégie cantonale forme le toit pour différents projets régionaux partiels. Des projets d'agglomération dans les secteurs des transports et de l'urbanisation ont été élaborés dans les zones urbaines de Berne, Bienne, Thoune, Berthoud, Langenthal et Interlaken. Il existe 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", "Agglomération Thun: Prozess der Mitwirkung". Ces projets ont chaque fois constitué le point de départ d'une collaboration régionale, se consacrant entre autres aux secteurs transports et urbanisation ainsi qu'au développement d'une coopération institutionnelle. Les résultats ont été intégrés, d'une part, dans les projets d'agglomération et, d'autre part, dans la stratégie cantonale en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (SACR). Quant à la zone de Bienne, les structures régionales existantes ont été simplifiées et transférées dans une nouvelle association dans le cadre du projet "seeland.biel/bienne".

3.1.4 Etat de la politique des agglomérations

Une fois le rapport du gouvernement accueilli dans son ensemble favorablement pendant la consultation, le parlement cantonal en a pris connaissance en l'approuvant en septembre 2005 et a chargé le gouvernement de sa mise en oeuvre. Le concept de mise en oeuvre élaboré par la suite a été soumis au législatif cantonal fin 2006 et nettement approuvé en première et en deuxième lectures début 2007. La mise en oeuvre de la SACR nécessite une modification de la

⁹ Conseil exécutif du canton de Berne (2005): Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (SACR); rapport du Conseil-exécutif du 11 mai 2005 à l'attention du Grand Conseil, principe directeur 12, p. 56

Constitution et une adaptation de la loi cantonale sur les communes. La votation cantonale respective s'est déroulée en juin 2007. Les votations constitutives portant instauration des conférences régionales dans les périmètres prévus peuvent dès lors se tenir en 2008.

Après remaniements, les projets d'agglomération transports et urbanisation seront soumis à la Confédération avant fin 2007.

3.2 Genèse de la politique cantonale des agglomérations

Les trois piliers de la politique cantonale des agglomérations sont la réforme de la répartition des tâches et de la péréquation financière de la fin des années 90, la définition de la "Stratégie pour les communes" en 2000 et le Plan directeur cantonal de 2002. La réforme de la répartition des tâches et de la péréquation financière a permis, partant d'un examen détaillé de la répartition des tâches entre le canton et les communes, d'instaurer une forme de compensation pour les charges de centre. Cette indemnité est versée depuis le 1.1.2002, date d'entrée en vigueur de l'article 15 de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC).¹⁰ La "Stratégie pour les communes", formulée dans le rapport "Réformes communales dans le canton de Berne"¹¹, entend faciliter le changement structurel dans le paysage communal grâce à des conseils et des séminaires d'information et favoriser, par des incitations, la collaboration intercommunale et d'éventuelles fusions de communes. Enfin, le Plan directeur cantonal doit renforcer les agglomérations et les villes.¹² Ce document a pour la première fois établi une claire structure de centralité en tant qu'instrument de pilotage pour le canton de Berne.¹³ Cette structure privilégie les centres d'agglomération en leur reconnaissant un besoin plus élevé en terrains de construction et donc la possibilité de croître en conséquence. L'élaboration d'une politique relative aux centres urbains et aux agglomérations compte comme mesure pour la mise en œuvre du Plan directeur.

Le projet de stratégie en faveur des agglomérations du canton de Berne a été lancé fin 2001 et soutenu financièrement par la Confédération qui l'a reconnu comme projet-modèle. Le centre

¹⁰ Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) du canton de Berne du 27 novembre 2000.

¹¹ 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.

¹² Arrêté du Conseil-exécutif 0684 du 28 février 2002.

¹³ Plan directeur cantonal du 28 février 2003, Stratégie C1

de cette stratégie est fait des réflexions livrées par chaque région sur la meilleure manière de concevoir la coopération régionale et sur les thèmes qui devraient être traités au niveau régional. Dans ce cadre, les communes devaient s'aligner sur les directives cantonales et inclure au minimum les domaines transports, urbanisation et culture. La direction de l'ensemble du projet était du ressort de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT). Outre la discussion sur des questions en lien avec la collaboration institutionnelle, un "projet d'agglomération transports et urbanisation" a été élaboré pour chacune des six régions bernoises, à savoir Berne, Bienne, Thoun, Langenthal, Burgdorf et Interlaken. Ces premiers projets d'agglomération ont été finalisés à fin 2004 et soumis au canton pour qu'il établisse un ordre des priorités dans les mesures.

Dans le cadre du projet de stratégie en faveur des agglomérations du canton de Berne, un groupe de travail "Agglomerationsstrategie" de l'association Verein Region Bern, de la Conférence régionale des transports et de la Conférence culturelle régionale a mis au point le "Modell Region Bern".¹⁴ Ce projet a été affiné et repris dans la stratégie cantonale nouvellement intitulée "Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale".

Les résultats des autres projets régionaux – alignés sur le modèle de la région bernoise – ont aussi été intégrés dans la stratégie cantonale. En mai 2005, la politique des agglomérations du canton de Berne a été consacrée dans le rapport du gouvernement "Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale" (SACR). Le rapport expose la conception de la coopération régionale telle que prévue, les bases institutionnelles requises et les instruments de planification y afférents. Le noyau de cette stratégie réside dans l'introduction du modèle de conférence régionale comme nouveau modèle institutionnel et nouvelle plateforme de décision stratégique pour la coopération régionale.

3.3 Contenus de la politique cantonale des agglomérations

3.3.1 Objectifs du canton

Selon le gouvernement bernois¹⁵, les villes et les agglomérations doivent être considérées en tant qu'espaces économiques et sociétaux spécifiques et leurs besoins pris en compte dans l'activité du canton et de la Confédération. Il convient ainsi de renforcer les agglomérations en

¹⁴ Il s'agit là du projet déjà mentionné „Bernplus – Stadt und Land gemeinsam“.

¹⁵ Arrêté du Conseil-exécutif 4047 du 12 décembre 2001.

tant que moteurs économiques. Il faut promouvoir et soutenir les forces et les potentiels de développement des régions urbaines du canton de Berne grâce à des mesures et des formes de collaboration adéquates. Le canton prévoit dès lors d'instituer une nouvelle collectivité de droit communal sous la forme d'une conférence régionale. Le modèle de conférence régionale est un modèle institutionnel de la coopération régionale, qui intègre l'ensemble du territoire cantonal – divisé en six conférences régionales. Les conférences régionales se trouvent démocratiquement légitimées par le fait que leur création nécessite une votation populaire. Elles bénéficient par ailleurs d'une autre assise démocratique dans la mesure où certaines décisions de l'Assemblée régionale sont soumises au référendum facultatif et où les citoyens ainsi qu'un certain nombre de communes peuvent déposer des initiatives.

Cette nouvelle institution doit servir en premier lieu à coordonner entre eux les domaines transports et urbanisation au moyen d'un concept régional y relatif à élaborer. Elle reçoit par ailleurs d'autres missions obligatoires, à savoir la promotion des activités culturelles régionales et l'exécution des tâches régionales au sens des directives de la législation sur la politique régionale.¹⁶

3.3.2 Stratégies d'agglomération dans les domaines politiques centraux "transports et urbanisation"

En vue de l'introduction du modèle de conférence régionale, les six projets d'agglomération élaborés au niveau régional dans les domaines transports et urbanisation servent à l'établissement d'une première conception régionale. Au niveau du contenu, ces projets visent à coordonner le développement des transports et de l'urbanisation. Ainsi, en matière d'urbanisation, on définit des points forts de développement qui sont bien raccordés avec les transports publics. Ceci doit permettre de freiner toute nouvelle tendance au mitage (implantation désordonnée de constructions résidentielles). Dans le domaine des transports, il s'agit surtout de promouvoir les transports en commun et le trafic lent. A part cela, on prévoit aussi l'extension des infrastructures pour le trafic motorisé individuel, limitée toutefois principalement à la construction de routes de délestage et de contournement.

Dès l'introduction du modèle de conférence régionale, les projets d'agglomération seront remplacés par des concepts régionaux pour les transports et l'urbanisation.

¹⁶ 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.

Par exemple: l'association seeland.biel/bienne

En février 2003, les associations régionales de la région de Bienne ont lancé le projet seeland.biel/bienne. Dans un premier temps, on y a traité les domaines politiques régionaux qui étaient d'importance en termes de futurocompatibilité, de capacité d'innovation et d'identification de la région. Il en est ressorti deux projets partiels centraux: le projet d'agglomération transports et urbanisation et l'association seeland.biel/bienne.

L'association seeland.biel/bienne est fondée par l'Assemblée constitutive du 23 août 2005 et commence son activité au 1^{er} janvier 2006. Cette nouvelle structure a pour buts d'améliorer la compétitivité de la région, de consolider les caractéristiques fondant son identité et de renforcer la coopération régionale et suprarégionale au niveau des communes. Pour atteindre ces objectifs, il est prévu de créer des structures régionales légères. Dans la mesure du possible, les structures existantes au sein du périmètre de la région seeland.biel/bienne sont réunies dans une seule structure, tout en étant simplifiées et rendues plus efficaces. La nouvelle association seeland.biel/bienne assume désormais les tâches de deux anciennes associations régionales Biel-Seeland et Erlach östliches Seeland, de la Conférence culturelle régionale et de la Conférence des maires du Seeland. La Chambre du commerce et Tourisme Biel-Bienne Seeland continuent d'exister en tant qu'organisations indépendantes et fournissent des prestations sur mandat de seeland.biel/bienne. La conférence régionale des transports Bienne-Seeland-Jura bernois est également maintenue en tant qu'association, mais sera liée étroitement à seeland.biel/bienne au niveau de l'organisation.¹⁷

Conformément à l'art. 13 des statuts, l'association seeland.biel/bienne dispose des organes suivants: l'assemblée des membres, le comité directeur, les conférences et les groupes de travail, le groupe d'accompagnement parlementaire, le secrétariat et l'organe de révision. L'assemblée des membres se compose des maires des communes de l'ensemble des membres intégraux et doubles (art. 14). Le comité directeur se compose de douze à quatorze maires ou mairesses. Dans la mesure où ce point ne relève pas de la compétence de l'assemblée des membres, le comité directeur s'organise lui-même (art. 18). Les tâches de la région seeland.biel/bienne sont financées par les cotisations des membres, les contributions du canton ainsi que d'éventuelles contributions de tiers.

L'association seeland.biel/bienne peut sans problème être transférée dans la conférence régionale Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois.

3.3.3 Intégration d'autres domaines politiques

Dans certaines zones d'agglomération, il existe déjà des approches pour intégrer de nouveaux domaines politiques dans la politique des agglomérations. Ainsi, la région de Bienne vise, outre la coordination des domaines transports et urbanisation, le développement d'une large offre en matière de formation et de culture ainsi que la mise en place d'un marketing régional efficace. Tout ceci se fait au sein de l'association seeland.biel/bienne. L'agglomération d'Interlaken également souhaite considérer d'autres thèmes au niveau régional. Il est ainsi prévu

¹⁷ 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, p. 1.

d'étendre l'offre culturelle et sportive, de créer un organe de contact pour l'économie et d'élaborer un concept de tourisme à l'échelle de l'agglomération. En vue du développement et de la mise en œuvre de cette stratégie d'agglomération globale, on a créé la conférence dite "Agglomerationskonferenz Interlaken".¹⁸ Ces stratégies régionales complémentaires se trouvent actuellement encore au stade de l'élaboration.

Dans le domaine de la politique culturelle, il existe quatre conférences intercommunales pour les villes de Berne, Bienne, Langenthal et Thoun. Ces conférences englobent chacune toujours la ville centre et ses communes périphériques, dans un périmètre relativement restreint. Ce cadre permet ainsi déjà une coopération (partiellement) régionale dans le domaine de la promotion culturelle. Une coopération à l'échelle régionale dans l'ensemble du territoire cantonal n'existe pas pour l'instant, car le thème de la promotion des activités culturelles n'a pas la même importance dans toutes les communes. Suite à l'introduction du nouveau modèle cantonal, les conférences culturelles régionales seront toutefois intégrées aux conférences régionales. Ainsi, dans le domaine de la politique culturelle, les décisions concernant la répartition des fonds pour la promotion régionale des activités culturelles seront prises dans les périmètres existants, considérés comme sous-conférences particulières à l'intérieur des conférences régionales.

Accomplir des tâches relevant de la politique régionale sera également imposé comme partie intégrante du modèle de conférence régionale. Les petites régions LIM disparaissent avec la Nouvelle politique régionale, et la mise en œuvre de cette politique se fait à futur au sein du périmètre et de la structure des conférences régionales.

3.4 Organisation cantonale interne

3.4.1 Acteurs centraux de la politique des agglomérations

L'acteur responsable de la politique bernoise des agglomérations est le canton, représenté par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT). Le canton a encouragé les projets régionaux par des incitations stratégiques, synthétisé les résultats et initié la stratégie cantonale en faveur des agglomérations et de la coopération régionale.

¹⁸ 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, p. 9 et suivantes.

Au niveau régional, le canton de Berne compte nombre d'institutions différentes. Les communes sont réparties dans 18 régions d'aménagement et de montagne, six conférences régionales des transports, six conférences économiques et quatre conférences régionales culturelles. En l'occurrence, tous ces organismes travaillent sur un périmètre différent. Même la responsabilité de l'élaboration des stratégies régionales d'agglomération réside, selon l'agglomération concernée, auprès d'autres institutions. Dans les régions de Bienne, Thoune, Langenthal et Interlaken, on a déjà institué des conférences d'agglomération ou régionales spécifiques en tant qu'organisme responsable de leur projet d'agglomération. Celles-ci sont largement compatibles avec les conférences régionales en prévision.

Lors de l'introduction du modèle de conférence régionale, les régions d'aménagement, les conférences des transports et les conférences culturelles sont intégrées dans le nouveau modèle. On assiste alors à une sérieuse concentration des structures régionales. Les nouveaux périmètres correspondent aux périmètres actuels des conférences des transports et, par ailleurs, aux frontières extérieures des nouvelles régions et cercles administratifs conformes à la réforme de l'administration cantonale décentralisée de septembre 2006.

3.4.2 Bases de la coopération

La politique des agglomérations du canton de Berne repose sur une approche institutionnelle. Le modèle de conférence régionale crée une structure simple, démocratiquement légitimée, qui permet une forme contraignante de coopération au niveau régional. L'élaboration de cette structure implique toutefois aussi des ressources financières.

L'élaboration des stratégies d'agglomération régionales s'est faite selon un processus itératif entre canton et régions. Moteur de la politique bernoise des agglomérations, le canton a soutenu par des ressources financières les approches qui existaient déjà en matière de collaboration intercommunale. Dans les autres régions, il a initié la mise au point de stratégies d'agglomération avec les acteurs régionaux. Aussi a-t-on également assuré que les structures et instruments régionaux puissent être transférés ultérieurement sans problème dans le modèle de conférence régionale.

Le canton de Berne a associé très tôt les acteurs régionaux au processus et leur a donné la possibilité de formuler leurs propres stratégies et instruments. Le choix du moment de la mise en œuvre du modèle de conférence régionale dans chaque région est aussi laissé aux responsables régionaux. Cette procédure a favorisé l'initiative individuelle dans les régions et une large acceptation pour la stratégie cantonale.

3.4.3 *La structure du modèle de conférence régionale*

Le modèle de conférence régionale repose sur six collectivités de droit communal: les conférences régionales. Le rôle central dans ce cadre est joué par l'assemblée régionale, laquelle se compose des présidentes et présidents (maires) des communes participantes. Etant élus par le peuple, ces derniers sont légitimés démocratiquement à titre de représentants des communes au sein de la conférence régionale. De plus, partant de leur position centrale dans l'exécutif communal, ils possèdent la vue d'ensemble requise et sont moins "attachés à un dicastère".

Les compétences de l'assemblée régionale résident en particulier dans le domaine de l'organisation du territoire. A ce titre, elle doit impérativement élaborer la conception régionale des transports et de l'urbanisation et l'adopter à l'attention du canton; elle doit par ailleurs adopter les plans directeurs régionaux.¹⁹ Dans ces domaines, la force obligatoire des décisions implique une cession de certaines activités des communes et du canton à la conférence régionale. En outre, la conférence régionale décide de la répartition des fonds régionaux pour la promotion de la culture, assume des tâches de la Nouvelle politique régionale et peut aussi se donner librement des tâches supplémentaires. La décision sur ce dernier point n'est contraignante que pour les communes qui ont approuvé et seules ces communes supportent les obligations financières qui en résultent.²⁰ Par ailleurs, l'assemblée régionale édicte un règlement d'organisation et autant de règlements qu'il est nécessaire (p. ex pour l'accomplissement des tâches librement déléguées). Elle est enfin compétente pour élire le directoire, les commissions et l'organe de contrôle ainsi que pour la mise en place du secrétariat.²¹

Avec le modèle de conférence régionale, le financement actuellement réglé par la loi et la répartition des coûts entre canton et communes restent en principe inchangés dans le domaine des tâches contraignantes (plan directeur régional, conception des transports et de l'urbanisation, encouragement des activités culturelles et Nouvelle politique régionale). Les coûts liés à la direction sont financés selon une clé de répartition définie au niveau cantonal. Les éven-

¹⁹ Ces deux actes ne sont pas soumis aux droits d'initiative et de référendum. Cf. à ce propos 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, p. 23.

²⁰ La délégation volontaire de tâches est décidée au niveau communal interne chaque fois par l'organe compétent.

²¹ 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, chapitre 3.5.1.

tuels coûts issus de tâches librement déléguées à la conférence régionale par les communes sont assumés exclusivement par les communes qui en ont approuvé le principe.²²

Pour la population et les communes, il existe plusieurs moyens de participer aux décisions. Le peuple dispose des droits de référendum et d'initiative dans les affaires régionales, deux instruments de démocratie directe. Par ailleurs, il est possible de soumettre des décisions importantes à la population dans le cadre de votations régionales. Le nouvel art. 110a al. 4 ConstC dispose que le corps électoral exprime sa volonté lors de votations régionales. Les communes peuvent intervenir dans le processus décisionnel régional par le biais du référendum et de l'initiative des autorités. En outre, la participation des communes est assurée par la possibilité de donner des instructions de vote à leurs représentants à l'assemblée régionale. Les exécutifs communaux peuvent ordonner à leur président de voter selon des instructions contraignantes (mandat impératif) afin de garantir leur influence sur le vote. La pondération des voix à l'assemblée régionale est fonction du nombre d'habitants des communes.

L'introduction du modèle de conférence régionale doit faire l'objet d'une votation initiale dans le périmètre concerné, tel que défini par le gouvernement. Les exigences à remplir pour instituer une conférence régionale sont haut placées: double quorum, soit l'approbation de la majorité des votants et de la majorité des communes concernées.²³

3.4.4 Réseau interne à l'administration

L'élaboration d'une stratégie d'agglomération cantonale implique en soi un renforcement des réseaux au sein de l'administration cantonale. Ce phénomène a été constaté aussi bien dans divers groupes de travail interdépartementaux que dans le cadre du processus de formation de l'opinion interne et externe à l'administration par le biais des procédures de co-rapport et de consultation. Y ont participé en l'occurrence, outre l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, en première ligne la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (Office des transports publics et Office des ponts et chaussées), la Direction de l'économie publique (Office de l'agriculture et de la nature et beco – Economie bernoise) et la Direction de l'instruction publique (Office de la culture).

²²Conseil-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, chapitres 3.6, 6.1 et 6.2.

²³ 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, chapitre 3.5.3a, commentaires à l'art. 152 LCo.

3.4.5 Association d'autres acteurs importants

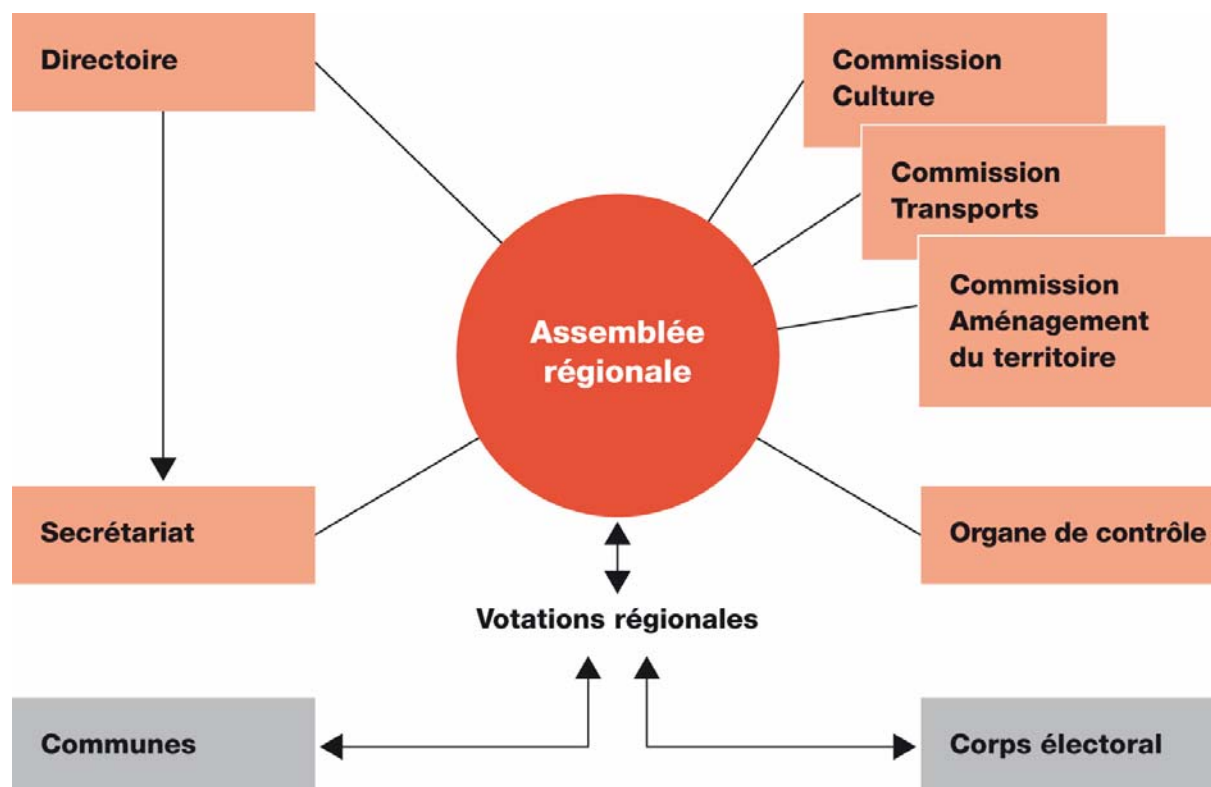
La population a toujours été associée indirectement par le biais des membres élus des autorités siégeant dans les organisations régionales. La votation populaire de juin 2007 portant sur l'inscription de la stratégie en faveur des agglomération et de la coopération dans la Constitution cantonale et sur l'adaptation y relative de la loi sur les communes a donné au peuple la première occasion de participer directement au processus. Le projet ayant été largement accepté dans ce cadre, la population pourra désormais se prononcer au niveau régional sur l'introduction de chaque conférence régionale.

Le parlement cantonal a été informé et associé, par l'intermédiaire du rapport sur la stratégie du gouvernement de mai 2005, à la direction générale de la stratégie cantonale et aux adaptations nécessaires y relatives dans la loi et la Constitution. En septembre 2005, le parlement a pris acte du rapport, l'a accepté et a chargé le gouvernement de la mise en œuvre. Le rapport de mise en œuvre élaboré sur cette base a reçu un aval appuyé du parlement au début 2007 en première et deuxième lectures.

Les partis politiques et les organisations privées ont pu s'exprimer dans le cadre de la consultation qui a duré de novembre 2005 à février 2006 sur le rapport de mise en œuvre "Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale".

Schématiquement, on peut présenter le développement et le fonctionnement du modèle bernois de conférence régionale comme suit:

Illustration 4: Organigramme l'organisation interne au canton de Berne



Quelle: IPZ, rapport sous www.jgk.be.ch (état: .10.12.2007)

3.5 Délimitation et synergie avec d'autres stratégies cantonales

3.5.1 Relation avec la politique des institutions

Dans le cadre du projet "Stratégie d'agglomération du canton de Berne", la région de Berne a reçu du gouvernement le mandat de développer des structures pour la coopération régionale. Le groupe de travail mis en place a défini, au début du processus, des thèmes dits tabous afin d'éliminer toute résistance éventuelle. L'un de ces thèmes était notamment la fusion de communes.

La stratégie d'agglomération du canton de Berne repose fondamentalement sur une approche institutionnelle. Ainsi, la politique des agglomérations doit à l'avenir être pilotée par un ni-

veau régional plus fortement institutionnalisé. Les conférences régionales ont une assise démocratique, sans toutefois constituer un niveau institutionnel supplémentaire faute de souveraineté fiscale et de parlements directement élus.

3.5.2 Relation avec la politique de l'espace rural

Dans la "Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale", le périmètre a été défini globalement, autrement dit il intègre tout le territoire du canton. Les nouvelles institutions renforcent le niveau régional non seulement dans les espaces urbains mais également dans les zones rurales.

Les six futures conférences régionales comprennent des régions actuellement LIM. Ces territoires exigus vont toutefois disparaître avec la Nouvelle politique régionale (NPR). La mise en œuvre de la politique régionale s'inscrit désormais dans les limites du périmètre et de la structure des conférences régionales. Cependant, les 5 grandes agglomérations suisses (dont fait aussi partie l'agglomération de Berne) étant exclues du champ d'application de la législation fédérale relative à la NPR, les tâches de la NPR seraient, pour la conférence régionale Bern Mitteland, assumées par une sous-conférence prévue spécifiquement dans la loi cantonale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne et sans les communes-centres entourant la ville de Berne.²⁴

3.5.3 Coordination avec d'autres instruments d'aménagement

Partant de l'ancrage prévu de la stratégie cantonale dans la Constitution, toutes les lois cantonales concernées doivent être révisées et adaptées au nouveau modèle de coopération (p. ex. adaptation de la loi sur les constructions, de la loi sur les routes, de la loi sur les transports publics et de la loi sur les communes). La Réforme de l'administration cantonale décentralisée de septembre 2006 a aussi été coordonnée avec le projet SACR. Aussi les frontières extérieures des nouvelles régions et cercles administratifs coïncident-elles avec les périmètres des conférences régionales. De plus, les mesures des projets d'agglomération régionaux et de la stratégie cantonale ont été intégrées dans la stratégie de croissance du gouvernement bernois.²⁵ La stratégie de croissance a pour but de renforcer le canton de Berne en tant que site économique, de le promouvoir en tant que site de résidence et d'en assurer la performance

²⁴ Loi cantonale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne du 16 juin 1997, art. 5a al. 3.

²⁵ Conseil-exécutif du canton de Berne (2007): Stratégie de croissance version 2007. Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 4 avril 2007.

financière. Les mesures de mise en œuvre formulées à ce titre couvrent plusieurs domaines politiques.

3.6 Risques politiques liés à la politique des agglomérations

3.6.1 Le conflit ville-campagne dans le canton de Berne

Dans le canton de Berne, on fait état de puissants ressentiments entre ville et campagne. La problématique concerne en l'occurrence non pas les communes de la ceinture d'agglomération suburbaine mais les zones rurales périphériques qui se sentent dépassées par les agglomérations grandissantes. Ces régions déplorent la force des espaces urbains et exigent d'être valorisées en tant qu'espace rural. A l'appui de leurs revendications, l'initiative "Pro Région – Egalité des chances pour toutes les régions du canton" a été déposée en janvier 2005. Cette initiative exige que les zones rurales du canton soient aménagées de façon à les rendre attractives et performantes, et notamment que les institutions existantes dans les régions et l'administration cantonale décentralisée ne puissent être modifiées ou supprimées que si le maintien des installations et des services est assuré dans une qualité au moins équivalente.²⁶ Le gouvernement bernois a opposé à l'initiative un contre-projet indirect qui prévoit un renforcement différencié de l'espace rural sans renoncer aux réformes prévues. Les mesures contenues dans le contre-projet visent à dynamiser les régions rurales bernoises dans les domaines transports, tourisme et aménagement du territoire. Cette stratégie de renforcement différencié de l'espace rural fait aussi partie de la stratégie de croissance cantonale.²⁷ L'initiative "Pro Region" a été retirée au profit de ce contre-projet.

3.6.2 Règlement des conflits et conciliation des intérêts

Le canton a réussi pour l'essentiel à combler les fossés entre ville et campagne. Considérer simultanément les régions urbaines et rurales a permis de montrer clairement le fort enchevêtrement et la dépendance réciproque entre les deux espaces. Aussi la stratégie cantonale en faveur des agglomérations et de la coopération régionale définit-elle le périmètre des conférences régionales pour tout le territoire. Intégrer l'ensemble du territoire cantonal et permettre

²⁶ En ligne, sous www.vol.be.ch (état: 1er juin 2007).

²⁷ Conseil-exécutif du canton de Berne (2007): Stratégie de croissance version 2007. Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 4 avril 2007.

de mettre en œuvre des mesures relevant de la politique des agglomérations et de la politique régionale a contribué à améliorer sensiblement le climat politique. Les communes rurales qui n'ont aucun lien avec les régions urbaines se réorientent désormais au sein de leur région. Les rencontres dans le cadre des projets d'agglomération régionaux ont servi à instaurer la confiance entre les communes.

Le Groupe de contact entre le canton et les communes, institué en août 1998, a aussi joué un rôle déterminant dans l'instauration de ce climat de confiance.²⁸ Ce groupe se réunit en général quatre fois par année et permet de débattre de problèmes politiques actuels, d'informer des nouveaux projets du canton et des communes et d'examiner l'évolution des finances publiques. Sur le fond, la politique des agglomérations et la politique régionale ne jouent dans ce cadre qu'un rôle secondaire. La présidence de ce groupe revient à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire.

Les oppositions au modèle cantonal sont surtout venues des parlements locaux qui craignaient de perdre de leur pouvoir. Les conférences régionales s'appuient principalement sur les exécutifs, et l'influence des parlements n'est que de nature indirecte.

3.7 Bilan – Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations

3.7.1 Résumé de la politique des agglomérations du canton de Berne

La politique des agglomérations du canton de Berne a été consacrée en mai 2005 dans le rapport du gouvernement "Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale". Ce document prône l'introduction du modèle de conférence régionale à titre de nouveau modèle institutionnel pour la collaboration régionale, modèle qui se réfère à l'ensemble du territoire cantonal et se divise en six conférences régionales. Les conférences régionales sont légitimées démocratiquement grâce aux deux instruments de démocratie directe que sont les droits d'initiative et de référendum.

L'élaboration de projets d'agglomération et de projets pour la collaboration intercommunale dans les six régions bernoises a servi de terrain d'exercice pour le nouveau modèle. Ces pro-

²⁸ Ce groupe a été créé par ACE 1882 du 26 août 1998, sur la base du rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil daté du 17 juin 1998 et intitulé "La réforme des systèmes de répartition des tâches et de péréquation dans le canton de Berne.

jets régionaux seront intégrés dans le modèle de conférence régionale et remplacés par des instruments adéquats tels la conception régionale pour les transports et l'urbanisation.

Dans le cadre de la politique cantonale des agglomérations, on ne vise toutefois pas une collaboration régionale transcantonale. Même si l'agglomération de Berne englobe aussi des communes fribourgeoises, alors que certaines communes bernoises font partie des agglomérations de Granges et de Soleure. Ces liens transfrontaliers ne sont pas considérés dans la politique des agglomérations du canton de Berne.

3.7.2 Facteurs de succès de la politique cantonale des agglomérations

Responsabilité cantonale

La responsabilité du canton de Berne, représenté par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, est centrale pour la politique des agglomérations. Le canton a cherché à collaborer de manière partenariale avec les communes, a encouragé des projets régionaux par des incitations financières et a initié la stratégie cantonale en faveur des agglomérations et de la coopération régionale.

La fonction de direction organisationnelle et stratégique assumée par l'administration cantonale s'est avérée essentielle pour la réussite de la politique cantonale des agglomérations.

Initiative individuelle favorisée dans les régions

Le canton, en collaboration avec le niveau local, a initié l'élaboration des stratégies d'agglomération et encouragé par des incitations financières bien dotées l'initiative individuelle dans les régions. Il en est résulté une interaction constructive entre canton et régions. Les six projets d'agglomération élaborés au niveau régional dans les domaines transports et urbanisation ont par ailleurs permis d'établir pour la première fois une conception régionale.

La collaboration partenariale entre les divers acteurs et la grande marge de manoeuvre du niveau régional ont favorisé une large acceptation pour la stratégie cantonale.

Stratégie globale pour l'ensemble du territoire cantonal

Le canton a réussi à concevoir une stratégie uniforme pour tout le canton que les régions ont toutes acceptée et qu'elles ont soutenue. L'association de l'ensemble du territoire cantonal a par ailleurs permis de désamorcer le conflit ville-campagne.

La reformulation à l'échelle cantonale du développement territorial constitue un facteur central de la politique bernoise des agglomérations.

Modèle de la coopération régionale institutionnalisée

Le modèle institutionnel du canton de Berne frappe d'abord par sa simplicité. Élément décisif, l'intégration de nombreuses organisations régionales dans les conférences régionales a grandement soulagé les politiciens locaux. Le modèle est en outre adapté à la structure cantonale avec ses régions déjà très fortes. Autre aspect central des nouvelles conférences régionales: la possibilité d'y intégrer des domaines politiques supplémentaires.

Cette structure, perçue par les intéressés comme étant judicieuse, simple et efficace, du modèle de conférence régionale a certainement contribué à réduire au minimum les oppositions.

3.7.3 Approches pour une politique des agglomérations globale

Au niveau du contenu, l'accent porte sur les domaines transports et urbanisation ainsi que sur le plan directeur régional aussi bien avant qu'après l'introduction du modèle de conférence régionale. Les autres tâches obligatoires dans le cadre des conférences régionales consistent à promouvoir les activités culturelles et à accomplir les missions relevant de la Nouvelle politique régionale. Toutefois, indépendamment du modèle cantonal, il se trouve déjà dans chaque région des projets régionaux portant sur d'autres domaines politiques tels que la formation, le sport ou le tourisme. Ces stratégies sont toutefois encore au stade de l'élaboration.

Les organisations régionales existantes, les régions d'aménagement ainsi que les conférences des transports et culturelles seront intégrées dans les conférences régionales. Pour ce qui est de la Nouvelle politique régionale, la mise en œuvre des tâches ne se fera plus sur la base des régions LIM mais également dans le cadre du nouveau modèle.

Le modèle de conférence régionale permet en tout temps l'extension à d'autres thèmes régionaux dans le cadre de petites sous-conférences volontaires. La nouvelle structure institutionnelle offre ainsi la possibilité d'étendre le champ des thèmes traités au niveau régional.

L'initialisation et la mise en œuvre de la réforme institutionnelle ont nécessité beaucoup de temps et de ressources. Considéré à court terme, cet investissement aurait pu être plus rentable s'il avait servi des projets d'infrastructure concrets. Pour le canton de Berne toutefois, le développement d'une structure régionale adaptée était prioritaire, parce qu'on peut en attendre à long terme un impact positif sur la qualité des solutions apportées aux problèmes au niveau transcommunal.

3.7.4 Bilan

Le canton a réussi à concevoir une stratégie uniforme pour tout le canton que les régions ont toutes acceptée et qu'elles ont soutenue. L'association précoce de tous les acteurs importants et la structure, perçue comme étant simple et efficace, du modèle de conférence régionale ont contribué de manière déterminante à réduire au minimum les oppositions.

L'approche institutionnelle telle que choisie comporte les avantages du contrôle démocratique, de la haute transparence et de la force obligatoire des décisions. La réalisation d'une consolidation institutionnelle nécessite toutefois beaucoup de temps et de ressources. Cet inconvénient n'est pas un que considéré à court terme, car il est largement compensé par la qualité du pilotage régional obtenu une fois l'institution mise en place.

La perspective d'une stratégie des agglomérations globale dans le canton de Berne est intacte. Après institutionnalisation du niveau régional, les conférences régionales pourront progressivement intégrer – outre les domaines transports, urbanisation, culture et Nouvelle politique régionale – d'autres thématiques importantes. La possibilité de créer des sous-conférences sur une base volontaire vise à faciliter une telle démarche. Les prochaines étapes consisteront désormais à donner un contenu aux contenants.

4 Canton du Tessin

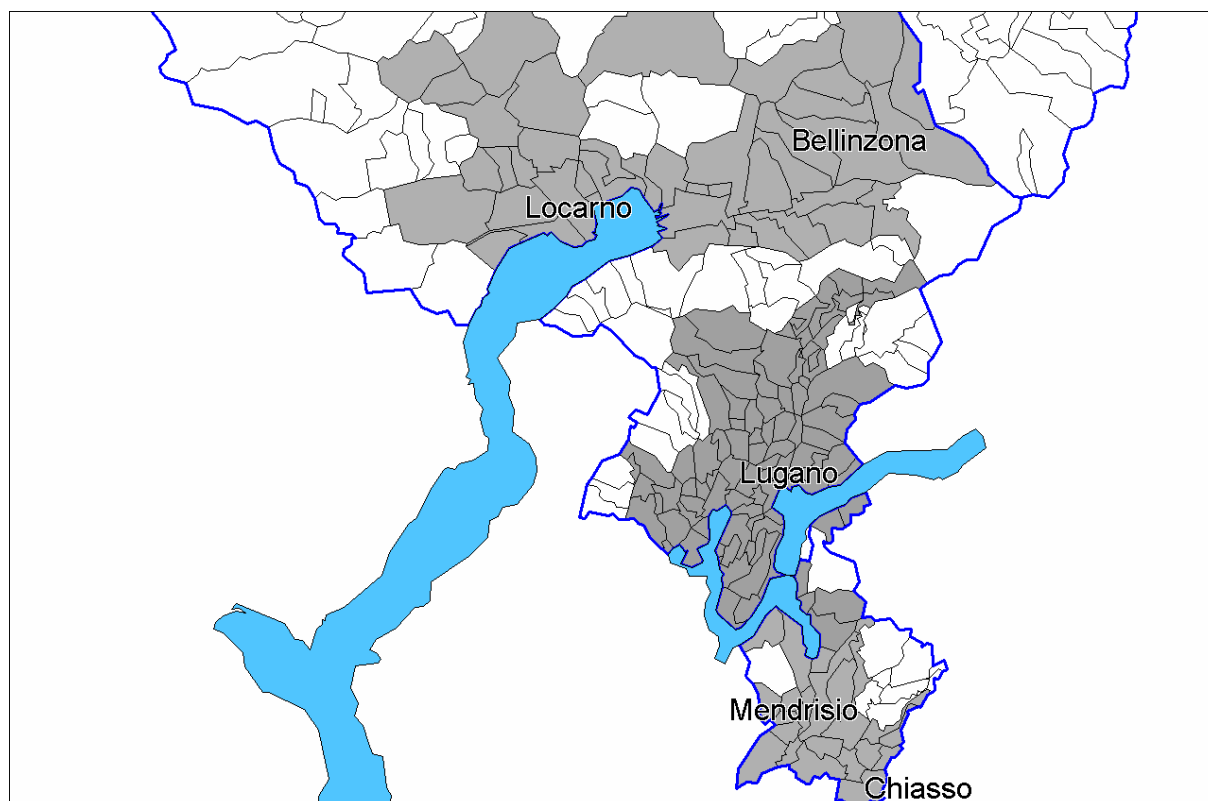
4.1 Aperçu de la politique cantonale des agglomérations

4.1.1 Les zones d'agglomération au Tessin

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 cantonale, est le centre principal du Tessin.

Ces quatre agglomérations constituent le cœur économique, industriel et sociétal du canton. 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. Aussi le domaine des transports est-il le thème central de la politique des agglomérations au Tessin.

Illustration 5: Zones d'agglomération au Tessin (définition OFS, 2000)



Source: IPZ, Fond de carte GEOSTAT (OFS)

4.1.2 *Le cadre formel de la politique des agglomérations*

Le Département cantonal du territoire (*Dipartimento del territorio*), plus précisément la Division du développement territorial et de la mobilité (*Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità*) y rattachée, est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures de politique des agglomérations dans les domaines transports et urbanisation. Les objectifs de cette politique sont définis dans plusieurs documents de base stratégiques du canton, à savoir: le Rapport sur le développement²⁹, publié en 2003, et les Lignes directrices pour la législature 2004-2007 (*Linee direttive per la legislatura 2004-2007*). Cependant, la base la plus importante pour les activités en politique des agglomérations est actuellement le Plan cantonal des transports (*Piano cantonale dei trasporti*) ainsi que les Plans régionaux des transports (*Piani regionali dei trasporti*) qui servent à la mise en œuvre du plan cantonal. Il est envisagé d'inscrire les objectifs de la politique des agglomérations dans le Plan directeur cantonal, lequel se trouve actuellement en cours de révision.

Au Tessin, et contrairement à la discussion au niveau fédéral, le thème des agglomérations a aussi englobé la question des fusions de communes. Un programme, lancé par le canton en 1998, visant à consolider le système des communes au niveau institutionnel a également favorisé des fusions de communes dans les zones urbaines, notamment à Lugano en 2004. La responsabilité en revient au Département des institutions (*Dipartimento delle istituzioni*) qui a esquissé, dans le rapport *Città 2004*, des scénarios possible de fusions de communes et de réformes institutionnelles pour les différentes agglomérations du canton.³⁰

4.1.3 *Instruments de la politique des agglomérations*

A ce jour (mai 2007), deux des quatre agglomérations tessinoises ont des liens avec les instruments de la Confédération en matière de politique des agglomérations. A Lugano, la Confédération soutient depuis 2002 le projet-modèle *Rafforzare l'agglomerato di Lugano con un nuovo asse di trasporto strutturante*, lequel a consisté en travaux préliminaires visant à améliorer les conditions de trafic dans l'agglomération. Des projets d'agglomération pour les domaines transports et urbanisation sont en cours d'élaboration à Lugano et Chiasso-Mendrisio.

²⁹ Consiglio di Stato (2003): Rapporto sugli indirizzi.

³⁰ Dipartimento delle istituzioni – Sezione degli enti locali (2004): Il cantone e le sue regioni: le nuove città – Città 2004.

4.1.4 *Etat de la politique des agglomérations*

Les travaux relatifs aux deux projets d'agglomération mentionnés se basent sur les plans régionaux des transports qui ont été élaborés pour les régions du Luganese et du Mendrisiotto au cours des années 90. Dans ce sens, ces projets d'agglomération sont pour l'essentiel une mise à jour et un développement des objectifs et mesures définis dans lesdits plans. Ils devraient être déposés à la Confédération à fin 2007.

4.2 **Genèse de la politique cantonale des agglomérations**

La politique des agglomérations du Tessin comprend actuellement un ensemble de dispositions qui vont dans deux directions différentes. Il s'agit d'une part de mesures dans le domaine des transports et, par extension, du développement territorial, d'autre part d'efforts pour consolider la structure institutionnelle du canton.

4.2.1 *Transports et urbanisation*

Le développement territorial et économique du canton du Tessin dépend depuis toujours fortement des transports. La planification et la gestion des flux de trafic sur le territoire cantonal sont considérées comme l'un des éléments essentiels au pilotage du développement territorial du canton. Dans ce contexte, la réforme de la planification des transports, initiée au milieu des années 90, est significative. Auparavant, les mesures élaborées principalement par le canton dans le domaine du trafic d'agglomération souffraient du manque d'adhésion des communes concernées. Il en est résulté nombre de blocages dus à des conflits et des contentieux juridiques entre le canton et les communes, notamment dans l'agglomération de Lugano. La procédure introduite depuis lors divise le canton en cinq régions d'aménagement. Les communes qui s'y trouvent sont réunies en commissions régionales des transports (*Commissioni regionali dei trasporti*) dont la tâche est d'élaborer des plans régionaux des transports (*Piani regionali dei trasporti*). Ces plans définissent aussi bien l'offre en transports publics que l'infrastructure pour le trafic privé et règlent le financement des tâches y relatives. Après sanction par le canton, les plans régionaux des transports deviennent partie intégrante du Plan cantonal des transports (*Piano cantonale dei trasporti*), donc aussi de la politique cantonale des transports.

Grâce à cette procédure, le canton du Tessin dispose – pour ainsi dire sans l'avoir vraiment cherché – d'un processus de planification des mesures en matière de transports qui offre de bonnes conditions pour l'élaboration partenariale de projets d'agglomération au sens de la Confédération. Ceci concerne notamment l'exigence d'une coopération contraignante entre

villes-centres, communes périphériques et canton. Il était dès lors évident que l'élaboration des projets d'agglomération transports et urbanisation s'appuie essentiellement sur les plans régionaux des transports.

4.2.2 Politique institutionnelle

Le système des communes du canton du Tessin passe pour être l'un des plus fragmentés et des plus exigus de Suisse. En raison du recul de la population résidente dans les régions de montagne du canton durant la deuxième moitié du 20^e siècle, un nombre croissant de communes butait à des limites structurelles. En 1998, dans une étude sur la structure institutionnelle du canton, le gouvernement cantonal est arrivé à la conclusion que la structure fragmentée du territoire menaçait à moyen terme la survie du système des communes tessinoises. Il a alors lancé un programme pour encourager les fusions de communes, avec l'objectif de faire des petites communes de nouvelles entités territoriales efficaces et de leur faciliter ainsi l'exécution des tâches.

Même si ce programme s'adresse en première ligne aux petites et minuscules communes des régions rurales, des fusions ont aussi eu lieu dans les zones urbaines. L'exemple le plus connu est l'agglomération de Lugano où, en 2004, huit communes de la périphérie ont fusionné avec la ville de Lugano. Au fil du temps, l'encouragement des fusions de communes dans les zones urbaines est aussi devenu un objectif déclaré de la politique cantonale des institutions et fait maintenant aussi partie de la palette des mesures en politique des agglomérations au Tessin.

4.3 Contenus de la politique cantonale des agglomérations

4.3.1 Objectifs du canton

Plus encore que jamais, les pôles urbains (Lugano, Chiasso-Mendrisio, Bellinzona et Locarno) constituent le cœur économique, sociétal et culturel du Tessin. Le futur du canton dépend directement de la prospérité de ces pôles. L'objectif supérieur de la politique des agglomérations consiste donc à renforcer ces quatre pôles et à créer ainsi des conditions favorables au développement économique.

4.3.2 Contenus des stratégies d'agglomération

Concrètement, la politique tessinoise des agglomérations comprend des efforts pour améliorer le système des transports. D'une part, les projets dans ce domaine concernent les aggloméra-

tions elles-mêmes, où il faut augmenter l'accessibilité des diverses régions et l'attractivité des transports publics. Concrètement, il est prévu de développer l'infrastructure des routes existante (p. ex. routes de contournement *Omega* à Lugano ou nouvelles bretelles d'autoroute dans le Mendrisiotto), mais aussi de créer de nouvelles liaisons de transports publics (p. ex. métro souterrain entre Molinazzo et le centre-ville de Lugano). On envisage également des mesures d'accompagnement telles que modération du trafic, gestion de parking et installations park-and-ride.

D'autre part, on cherche à densifier les liaisons entre les agglomérations. C'est notamment le but d'un projet de RER tessinois intitulé TILO (*Ferrovia regionale Ticino-Lombardia*), qui comprend aussi la création ou l'amélioration de liaisons de chemins de fer entre les agglomérations tessinoises et les agglomérations voisines de Varese et Como en Italie.

Outre ces projets en matière de transports, les fusions de communes doivent aussi contribuer à renforcer la gouvernance interne des agglomérations. Mises à part les fusions déjà réalisées en 2004 dans l'agglomération de Lugano, on s'efforce également de consolider la structure institutionnelle par des fusions dans les trois autres agglomérations. Les projets de fusion partent généralement d'initiatives locales, mais sont autant que possible soutenues par le canton. La politique des institutions dans les agglomérations tessinoises suit ainsi la voie des communalisations ou fusions de communes, sans créer un niveau institutionnel régional.

4.3.3 *Intégration d'autres domaines politiques*

Au Tessin, la politique des agglomérations porte essentiellement sur les transports et les institutions. Le domaine de l'urbanisation est aussi pris en compte dans la mesure où les plans régionaux des transports se conforment aux objectifs de développement stratégique territorial correspondants du Plan directeur cantonal (*Modelli di organizzazione territoriale*). A ce stade, on ne constate encore aucune volonté concrète d'étendre les mesures de politique des agglomérations à d'autres domaines politiques. On doit néanmoins mentionner l'existence de liens avec la politique de protection de l'air qui est en étroite corrélation avec le développement des transports.

4.4 Organisation cantonale interne

4.4.1 Acteurs centraux de la politique des agglomérations

Comme partout ailleurs, c'est le canton qui tient tous les fils de la politique des agglomérations du Tessin. Le rôle principal à ce niveau en revient à deux divisions administratives: la Division du développement territorial et de la mobilité, rattaché au Département du territoire, est compétente pour les mesures en matière de transports; le Service des collectivités locales (*Enti locali*), rattaché au Département des institutions, s'occupe des mesures relevant du domaine des institutions.

Les communes jouent un rôle tout aussi important dans la politique tessinoise des agglomérations. Ceci s'explique par la structuration préalable des deux domaines politiques dans lesquels les projets de politique des agglomérations ont eu le plus d'impact. Depuis la réforme des procédures d'aménagement du milieu des années 90, les commissions régionales des transports, composées de représentants des communes, ont joué un rôle central dans la politique cantonale des transports. En conséquence, il a fallu aussi associer ces commissions à l'élaboration des projets de politique des agglomérations portant sur ce domaine, permettant d'assurer ainsi une représentation efficace des intérêts des communes. En politique des institutions également, les communes ont toujours eu leur mot à dire. Malgré la possibilité prévue par la Constitution cantonale d'imposer la fusion de communes, de tels projets ont jusqu'à présent toujours été menés avec le consentement des communes concernées. En particulier dans les zones urbaines, où la plupart des riches communes suburbaines ne sont pas autant gênées par la petitesse de leurs structures que leurs consoeurs des régions de montagne, il est clair pour tous les intéressés que seul un procédé partenarial a des chances d'aboutir.

4.4.2 Bases de la coopération

Les plans régionaux des transports constituent la base initiale pour les mesures de politique des agglomérations en matière de trafic. Ces plans respectent en principe la répartition des compétences entre le canton et les communes. Ce régime ainsi que les modalités de collaboration sont réglées par la loi sur les transports publics (*Legge sui trasporti pubblici*) de 1994 et la loi sur la coordination et le financement en matière d'infrastructure et de service de transport (*Legge sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto*) de 1997. Concrètement, ces deux lois contiennent les bases légales pour l'activité des commissions régionales des transports. L'élaboration des plans régionaux des

transports relève de la compétence de cinq commissions qui se répartissent l'ensemble du territoire cantonal.³¹ Les commissions des transports se composent de représentants des communes concernées, ce qui permet une participation du niveau local. Dans le cadre de ces commissions, les aménagements communaux sont coordonnés entre eux et les projets cantonaux mis en œuvre. A ce titre, il s'agit d'élaborer les mesures requises, avec ordre des priorités, coûts et répartition du financement, avant de les soumettre au canton. Ensuite, le Conseil d'Etat sanctionne les plans et, par sa décision, les rend contraignants pour les autorités. Les commissions régionales des transports peuvent être considérées comme organismes responsables des plans en question, dont s'inspirent largement les projets d'agglomération de Lugano et de Chiasso-Mendrisio ainsi que le projet-modèle luganais. Ceci explique aussi pourquoi les stratégies d'agglomération se concentrent principalement sur les transports et considèrent plus rarement des mesures relevant explicitement de l'urbanisme pour garantir la coordination exigée par la Confédération entre transports et urbanisme. Concernant la responsabilité, les projets d'agglomération comme les projets-modèles s'intègrent parfaitement dans les structures actuelles. Le canton intervient comme partenaire de la Confédération alors que les commissions régionales des transports font office d'intermédiaires entre le canton et les communes.

Les mesures relevant de la politique des institutions se basent aussi sur l'étude publiée en 1998 et intitulée *Il cantone e i suoi comuni*³², dans laquelle le gouvernement place la promotion des fusions de communes au rang d'objectif de la politique cantonale des institutions. Bien que conçu initialement pour encourager surtout les fusions des communes rurales les plus petites, le programme cantonal en la matière a déclenché un large débat. Et, au fil du temps, le sujet est peu à peu aussi devenu "abordable" dans les zones urbaines – jusqu'à être concrétisé pour la première fois sous la forme du projet "Nuova Lugano" en 2004. Le gouvernement cantonal tient compte de cette nouvelle dynamique dans son étude *Città 2004* qui pose les bases stratégiques pour les fusions de communes dans les agglomérations. Ce document élabore divers scénarios concrets permettant de consolider au niveau institutionnel les structures communales dans les agglomérations tessinoises de sorte à renforcer la capacité de direction politique. La procédure à suivre pour ces réformes est réglée en détail dans la loi sur les fusions de communes de 2003. L'élaboration de projets de fusion se fait conjointement par des

³¹ Piano dei trasporti del Locarnese e Vallemaggia, Piano dei trasporti del Bellinzonese, Piano dei trasporti del Luganese, Piano dei trasporti del Mendrisiotto e Basso Ceresio, Piano dei trasporti della Regione Tre Valli.

³² Dipartimento delle istituzioni – Sezione degli enti locali (1998): *Il cantone e i suoi comuni*.

communes prêtes à fusionner ensemble, le processus part donc "d'en bas". Sur la base d'un tel projet, les communes impliquées peuvent demander le soutien du canton, lequel a notamment la possibilité de compenser les écarts de fortune entre les collectivités publiques qui fusionnent par des transferts financiers. Une fois élaboré, le projet de fusion est d'abord soumis à un vote consultatif des citoyens dans les communes concernées puis confirmé par le parlement cantonal.

4.4.3 Réseau interne à l'administration

Les deux entités administratives cantonales les plus importantes pour la politique des agglomération au Tessin sont la Division du développement territorial et de la mobilité, pour le domaine des transports, et le Service des collectivités locales, pour la politique des institutions. Ces deux entités étant rattachées à deux départements différents (Département du territoire et Département des institutions), la collaboration entre elles n'est pas très étroite. Leurs projets respectifs sont suivis indépendamment les uns des autres, et il n'y pas d'échange régulier sur les stratégies ou mesures adoptées.

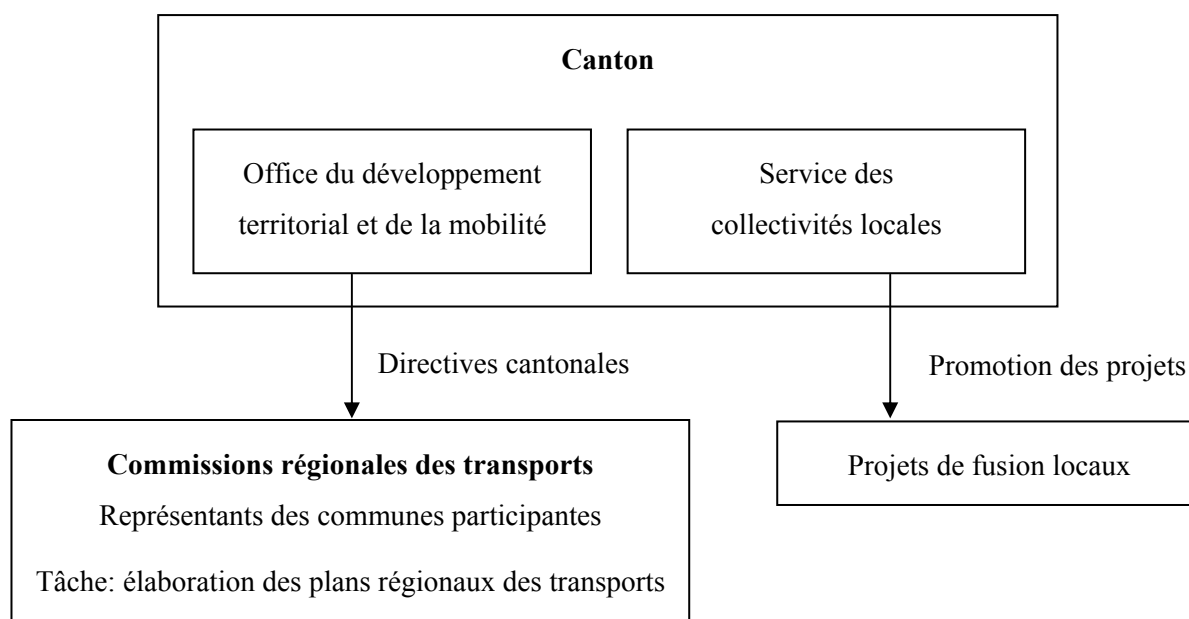
On remarquera que la division administrative compétente pour la politique des agglomérations réunit le service en charge du développement territorial et celui en charge des transports publics. Autre simplification relative à la coordination interne à l'administration: l'activité des commissions régionales des transports au Tessin couvre aussi bien les transports publics que le trafic privé. Ceci offre des bonnes conditions pour la coordination des divisions administratives qui sont responsables de ces différents domaines.

4.4.4 Association d'autres acteurs importants

Les acteurs principaux de la politique tessinoise des agglomérations sont le canton et les communes. Pour l'élaboration des mesures, les exécutifs ont un rôle avant tout conceptuel. Les régimes de compétence appliqués en matière de transports ou en politique institutionnelle réservent toutefois aussi un rôle clair aux législatifs et au peuple et règlent leur association au processus. Vu les engagements financiers liés à leur mise en œuvre, les plans régionaux des transports doivent être confirmés par les autorités des communes concernées et par le parlement cantonal. Les fusions de communes sont des décisions de grande portée, qui nécessitent la confirmation aussi bien des exécutifs que des parlements, voire du peuple, aux deux niveaux institutionnels.

Outre les autorités et les acteurs administratifs mentionnés, aucun autre acteur – par exemple de l'économie privée – n'a été pour l'instant associé à la conception de la politique tessinoise des agglomérations.

Illustration 6: Organigramme de l'organisation interne au canton du Tessin



Sources: IPZ

Par exemple: Nuova Lugano

L'agglomération de Lugano présente, en comparaison nationale, un degré maximal de fragmentation institutionnelle. Selon le recensement fédéral de 2000, les quelque 140'000 habitants de l'agglomération se répartissent en pas moins de 77 communes. Dans la région urbaine qui s'étend et s'intensifie de plus en plus, les frontières communales sont de moins en moins appropriées.

Grâce aux programmes de promotion du canton, la fusion de communes considérée comme mesure de politique institutionnelle est passée au rang de thème abordable. Le président de Lugano a profité de l'occasion. A la fin des années 90, des discussions sont menées avec les communes environnantes pour sonder leur position quant à une fusion avec la ville de Lugano. A l'appui de ces contacts, on a créé un nouveau service ad hoc dans l'administration communale luganaise. Le résultat est palpable. Huit localités se disent en principe intéressées à fusionner avec Lugano: Cureggia, Brenganzona, Davesco-Soragno, Gandria, Pambio-Noranco, Pazzallo, Pregassona et Viganello. En 2002, ces communes et la ville-centre dépose auprès du canton le projet de fusion "Nuova Lugano". Ce dernier donne son feu vert et met à disposition un montant de 46,8 millions de francs permettant, sur une période transitoire de six ans, d'empêcher que l'une ou l'autre des communes concernées n'ait à subir d'inconvénients financiers du fait de la fusion.

Des votations populaires consultatives ont lieu dans les communes entre fin 2002 et début 2003. Les résultats sont partout largement positifs. Le parlement cantonal confirme la fusion en octobre 2003, laquelle entre en vigueur avec les élections communales d'avril 2004. Naturellement, il a aussi fallu adapter les autorités à la population nouvellement élargie. Le nombre des membres de l'exécutif est passé de cinq à sept, le nombre de sièges au parlement communal augment de 50 à 60. De plus, treize quartiers en tout ont été constitués, lesquels comportent tous une commission consultative et des services décentralisés de l'administration municipale.

4.5 Délimitation et synergie avec d'autres stratégies cantonales

4.5.1 Synergies avec la politique des institutions

Contrairement à tous les autres cantons suisses, la politique des agglomérations du Tessin comprend également explicitement la promotion de réformes territoriales par des fusions de communes. Il est vrai que, au Tessin à la fin des années 90, on ne se préoccupait guère de créer des institutions régionales pour des agglomérations – comme par exemple dans le canton de Berne. Malgré l'écho étonnamment positif qu'a eu le programme de fusions de communes, une révision correspondante de la loi sur les communes a à nouveau été stoppée. Le credo est aujourd'hui que la consolidation des structures institutionnelles dans les agglomérations doit avant tout passer par des fusions de communes. Ainsi, par exemple, tout le monde s'accorde à dire que la fusion des huit communes périphériques avec la ville de Lugano en 2004 a grandement facilité la collaboration sur place entre aménagement territorial et planification des transports.

En conséquence, des réformes sont en cours dans plusieurs agglomérations. Quand bien même l'agglomération de Lugano a réalisé une réforme territoriale de taille en 2004, plusieurs nouveaux projets de fusion sont déjà en discussion depuis lors. Dans le Mendrisiotto, un grand projet de réforme est aussi actuellement débattu, lequel concerne une douzaine de communes. A Chiasso et dans la région du Sottoceneri, on étudie également des projets qui devraient aboutir à l'élaboration et réalisation concrète de fusions de communes.

Par ailleurs, une révision du système intracantonal de péréquation financière, entrée en vigueur en 2003, devrait encore offrir des impulsions à la fusion de communes. Conformément à la nouvelle réglementation, les petites communes, structurellement juste viables, reçoivent nettement moins de contributions péréquatives, ce qui devrait les inciter à fusionner. Une nouvelle révision du système de péréquation financière qui se trouve actuellement en discussion doit aussi comporter des incitations à fusionner dans les zones urbaines. Concrètement, il s'agit non seulement de modifier les critères de calcul des contributions péréquatives mais

aussi de créer un fonds de développement régional et d'instituer un nouveau mécanisme de compensation pour les charges de centre.

4.5.2 Relation avec la politique de l'espace rural

A l'heure actuelle, il n'existe pas au Tessin de lien explicite entre la politique des agglomérations et la politique de l'espace rural. Cette relation est cependant établie via la planification des transports. Ainsi, le plan cantonal des transports et les plans régionaux des transports définissent dans leur périmètre de référence les besoins actuels en mobilité, le développement visé des régions rurales et les mesures en matière de transport nécessaires à ce titre.

4.5.3 Coordination avec d'autres instruments d'aménagement

Outre les liens déjà mentionnés – néanmoins faibles – avec l'urbanisation, il existe aussi un lien avec les instruments d'aménagement de la politique de protection de l'air. Un plan régional des transports contient, outre des directives quant à l'offre et l'infrastructure de transport, un concept régional de protection de l'air pour la région du Sottoceneri qui prévoit une série de mesures pour limiter l'émission de polluants. De tels concepts sont préparés pour d'autres régions. Ce lien avec les plans régionaux des transports devrait permettre une meilleure coordination des mesures anti-pollution avec celles prévues en matière de transport.

4.6 Risques politiques liés à la politique des agglomérations

4.6.1 Le conflit ville-campagne dans le canton du Tessin

Au Tessin, on ne relève pas de conflits entre les zones urbaines et les régions rurales dans la politique des agglomérations. Ni les directives en matière de transport ni celles qui concernent le domaine des institutions ne s'inscrivent pour l'instant dans ce type d'opposition. Ceci est remarquable vu la surface importante que couvrent les régions de montagne au Tessin. Les régions LIM bien établies ne se sont apparemment jamais senties spécialement désavantagées par la politique des agglomérations du canton; elles profitent depuis longtemps déjà, par le biais des outils de la politique régionale, d'un soutien large et surtout considéré comme suffisant.

En revanche, les tensions entre villes-centres et communes périphériques au sein des agglomérations ou entre intérêts locaux et intérêts régionaux sont largement plus répandues. D'une part, ces tensions se manifestent à ce jour dans le domaine des transports. Même si les objec-

tifs supérieurs des plans régionaux des transports sont en général incontestés, on relève des divergences d'opinion quant au financement des mesures de mise en œuvre, notamment par rapport aux coûts à supporter par chaque commune. D'autre part, des projets de fusion ont parfois donné lieu à des discussions et soulevés des oppositions dans les communes concernées.

4.6.2 Règlement des conflits et conciliation des intérêts

Les commissions régionales des transports sont importantes pour assurer que les objectifs et mesures définis dans les plans régionaux des transports soient acceptés dans les communes d'une agglomération. Les commissions sont composées de représentants des exécutifs des communes concernées dans la zone d'aménagement. Celles-ci peuvent intervenir aussi bien au niveau de l'élaboration des plans que lors de leur mise en œuvre. Ceci est notamment dû au fait que les plans des transports comportent des obligations financières directes pour les communes et que ces dernières sont donc intéressées à participer institutionnellement à la définition de ces plans. Les conflits qui pourraient survenir entre des communes sont donc réglés au sein de ces commissions des transports. Ainsi, le résultat de leurs travaux est en règle générale largement soutenu et jouit d'une bonne acceptance.

Alors que la solution à des conflits internes à une agglomération est principalement "horizontale", autrement dit laissée à des organismes composés de représentants des communes tels par exemple les commissions des transports, le canton joue un rôle très important dans le règlement des conflits qui surviennent dans le cadre des fusions de communes. D'une part, ceci concerne la procédure d'élaboration de projets de fusions³³, laquelle est explicitement conçue selon un processus "bottom-up". Avec ses études stratégiques et son soutien financier et logistique à de tels projets, le canton a incité les communes à envisager des projets de fusion. Jusqu'à présent, pas un seul projet de fusion n'a été lancé par le canton; l'initiative est toujours partie des communes concernées. D'autre part, le canton a la possibilité d'intervenir de manière étendue lors de la mise en œuvre de tels projets de fusion. Dans les faits, la Constitution tessinoise, révisée en 1997, donne au canton le droit de contraindre les communes à fusionner contre leur volonté s'il en va de l'intérêt général du canton. Cependant, le recours à ce moyen

³³ Définie dans la loi sur les fusions et divisions de communes du 16 décembre 2003 (Legge sulle aggregazioni et separazioni dei comuni).

a toujours été accompagné de la plus grande réserve.³⁴ En règle générale, le canton a donc choisi une procédure prudente en politique des institutions, notamment dans les agglomérations. Ce qui a certainement contribué à l'adhésion au projet.

4.7 Bilan – Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations

4.7.1 Résumé de la politique des agglomérations du Tessin

La politique tessinoise des agglomérations repose pour l'instant sur deux piliers: transports et institutions. En matière de transports, les plans régionaux des transports constituent l'élément clé du projet. Les objectifs en sont un renforcement du réseau entre les agglomérations tessinoises et une amélioration de l'accessibilité dans les agglomérations elles-mêmes. Ces plans comprennent des mesures qui portent aussi bien sur le transport en commun que sur le trafic privé. Le projet-modèle du Tessin pour l'agglomération de Lugano, mais aussi les deux projets d'agglomération Lugano et Chiasso-Mendrisio, s'inscrivent parfaitement dans ces plans régionaux d'agglomération.

Pour ce qui est de la politique des institutions, il existe depuis la fin des années 90 la ferme intention de consolider le système tessinois des communes, très fragmenté, en encourageant les fusions. Ce sont tout d'abord les petites et minuscules communes qui ont fusionné. Après quoi, 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 publié en 2004 une étude qui présente plusieurs scénarios de fusions pour toutes les agglomérations tessinoises. L'objectif est d'améliorer, grâce à une consolidation institutionnelle, la gouvernance dans les agglomérations et de contribuer ainsi à leur renforcement.

³⁴ La première commune contrainte à la fusion a été Sala Capriasca, dont les citoyens avaient refusé par 307 "non" contre 304 "oui" de fusionner avec neuf communes voisines. Le Grand Conseil a décidé en juin 2000 que cette fusion était dans l'intérêt général du canton et a accepté le projet malgré l'opposition de Sala Capriasca. La décision du parlement, qui a fait l'objet d'un référendum, a été largement approuvée en votation populaire cantonale en septembre 2000. Le Tribunal fédéral auprès duquel a fait recours la commune de Sala Capriasca a confirmé la conformité au droit de la procédure. La fusion a été exécutée en 2001.

4.7.2 Facteurs de succès de la politique cantonale des agglomérations

Intégration dans des projets de portée cantonale

La politique tessinoise des agglomérations actuelle part de réflexions stratégiques visant le développement de tout le canton. Considéré comme un canton de transit, les transports y occupent une place prédominante. La gestion des flux de trafic et la solution aux problèmes de transport sont des facteurs de pilotage déterminants 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-elle 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 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 du partenariat entre autorités et services cantonaux et communaux. Cette collaboration fait figure de pilier dans ce cadre. Dans le domaine des transports, l'institution des commissions régionales des transports dans les années 90 a signifié une décentralisation du processus d'aménagement. Ceci a permis d'institutionnaliser une procédure partenariale qui a contribué à désamorcer les blocages et les conflits qui existaient auparavant entre canton et communes. La procédure actuelle est caractérisée par le rôle fort des communes dans le processus d'aménagement et de mise en œuvre. Elles assument la responsabilité principale du règlement des conflits d'intérêt entre niveaux local et régional dans le cadre des commissions régionales des transports. Une fois les plans des transports définis, le canton les soutient autant que possible.

La politique des institutions également est le résultat d'une attitude du canton prudente et faite avant tout de soutien dans l'élaboration des projets de fusion. L'initiative doit venir d'en bas, donc des communes elles-mêmes qui proposent au canton d'examiner un projet de fusion concret. Avec l'appui du canton, le projet est alors développé, concrétisant non seulement la structure de la nouvelle commune mais indiquant aussi l'aide financière requise du canton pour assurer sa durabilité. Si le projet résultant de l'initiative des communes aboutit, le canton

peut toutefois aussi prendre des mesures drastiques afin de garantir la mise en œuvre du projet, telles par exemple la fusion imposée.

Légitimité démocratique

L'élaboration et la mise en œuvre de la politique des agglomérations sont principalement dominées par le pouvoir exécutif. Cependant, l'association des parlements et du peuple répond à des règles définies dans des bases légales claires – que ce soit dans le domaine des transports ou celui des institutions. Les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des plans des transports sont approuvés par les parlements communaux et le parlement cantonal. Le pouvoir législatif a donc le dernier mot. Dans les fusions de communes, les parlements et le peuple sont également associés. Les citoyens des communes concernées ont toujours l'occasion de s'exprimer à l'occasion d'une votation sur le projet de fusion. L'issue de ces votations – qui s'apparentent juridiquement à de simples consultations – est le plus souvent respectée. Des communes ne peuvent être contraintes à fusionner que dans les cas où on peut faire valoir l'intérêt supérieur du canton. Ceci implique toutefois, comme pour toute autre fusion, une décision du parlement cantonal, laquelle est soumise à référendum.

Les obstacles démocratiques à ce type de mesures radicales sont donc placés relativement haut. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour laquelle la politique tessinoise des agglomérations peut être jugée démocratiquement bien légitimée.

4.7.3 Approches pour une politique des agglomérations globale

A ce stade, on ne constate, dans la politique des agglomérations du Tessin, aucune tendance à se globaliser – soit à aller au-delà des domaines transports et urbanisme. Il est vrai que le thème des agglomérations a toujours été lié, outre le domaine des transports, également à des questions institutionnelles et concrètement à des fusions de communes.

Il faut toutefois partir du principe que les fusions n'entrent en ligne de compte que pour un certain périmètre des agglomérations – à savoir en premier le centre. Dès lors, elles ne peuvent résoudre que partiellement des problèmes de coordination à l'échelle de l'agglomération. Certes, les commissions régionales des transports constituent des mécanismes qui assurent une forme de gouvernance à l'échelle de l'agglomération. Mais leurs compétences sont pour l'instant limitées au domaine des transports et il est peu probable que ces commissions puissent assumer prochainement également des tâches de coordination dans d'autres secteurs politiques.

4.7.4 Bilan

La politique tessinoise des agglomérations repose sur deux piliers, actuellement encore largement indépendants l'un de l'autre. Outre le projet – que l'on rencontre aussi ailleurs – dans les domaines transports et urbanisation, le Tessin a aussi utilisé la consolidation institutionnelle – autrement dit les fusions de communes – comme moyen pour améliorer la gouvernance au sein des agglomérations. C'est là toute l'originalité de la politique tessinoise en matière d'agglomérations. Le succès obtenu jusqu'à présent dans ce cadre revient au procédé adopté par le canton, caractérisé par un mélange de prudence (pour l'élaboration des projets de fusion) et de détermination (pour leur mise en œuvre et réalisation).

Toutes importantes que soient les fusions de communes dans la politique tessinoise des agglomérations, il n'en reste pas moins qu'elles ne règlent pas à elles seules le besoin en coordination dans les agglomérations. Les agglomérations institutionnellement consolidées ont besoin d'organe de coordination régionaux, comme par exemple les commissions régionales des transports dans les domaines transports et urbanisation. A défaut de se contenter d'une politique des agglomérations qui se limite à ces domaines, le Tessin n'échappera certainement pas non plus à une discussion approfondie sur le rôle d'organismes de coordination régionaux qui traiteront également d'autres domaines politiques que les transports et l'urbanisation .

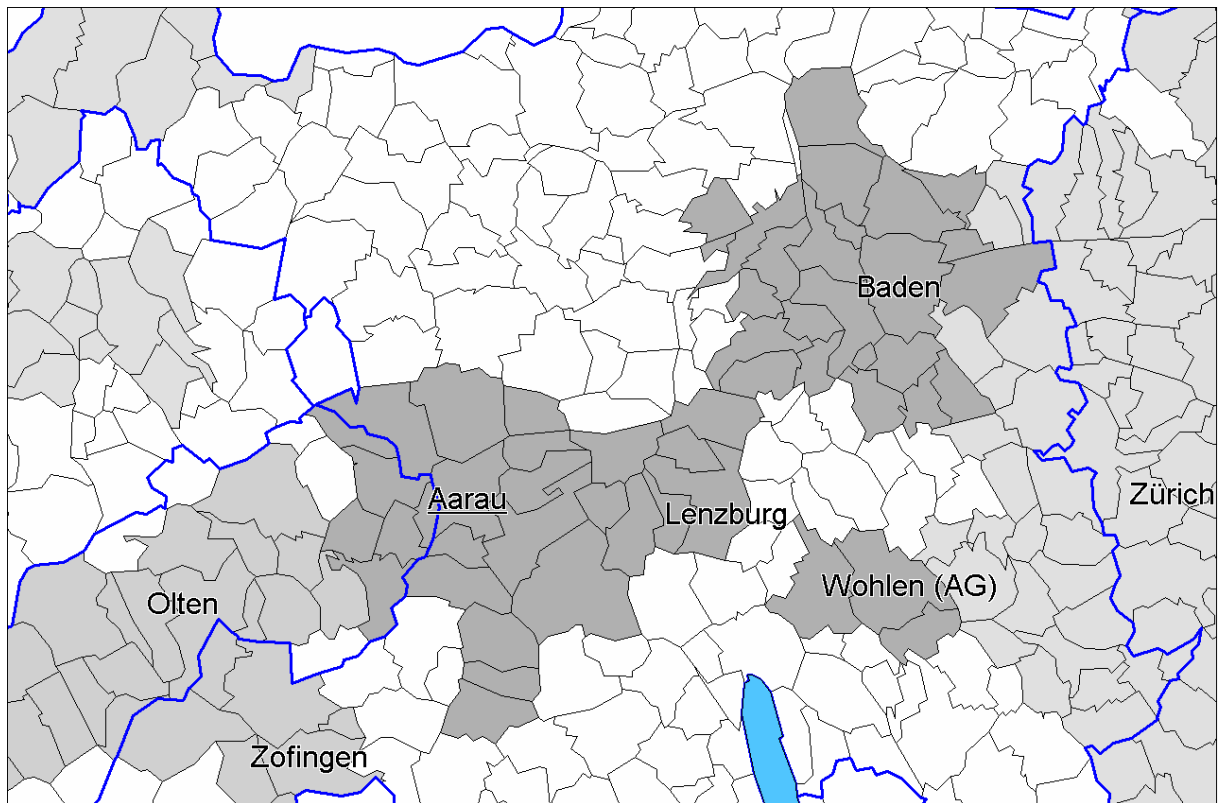
5 Canton d'Argovie

5.1 Aperçu de la politique cantonale des agglomérations

5.1.1 Les zones d'agglomération dans le canton d'Argovie

Le canton d'Argovie contient sept agglomérations. Parmi elles, seules les trois agglomérations de Baden-Brugg, Lenzburg et Wohlen se situent entièrement sur le territoire cantonal. Les quatre autres, à savoir les agglomérations de Aarau, Olten-Zofingen, Bâle et Zurich sont transfrontalières.

Illustration 7: Zones d'agglomération dans le canton d'Argovie (définition OFS, 2000)



Source: IPZ, Fond de carte GEOSTAT (OFS)

5.1.2 *Le cadre formel de la politique des agglomérations*

En Argovie, la politique des agglomérations est du ressort du canton ou plus précisément du Département des travaux publics, des transports et de l'environnement (*Departement Bau, Verkehr und Umwelt*). Son objectif est d'assurer dans les agglomérations, en collaboration avec les communes, un processus décisionnel contraignant et rapide dans tous les domaines importants pour l'agglomération. La pierre d'angle et le cadre de la politique des agglomérations du canton d'Argovie résident dans le rapport sur la politique des agglomérations adopté par le gouvernement cantonal le 10 août 2005, lequel en expose les buts, les stratégies et la mise en œuvre.³⁵

5.1.3 *Instruments de la politique des agglomérations*

Le canton d'Argovie participe à l'élaboration des trois projets d'agglomération transports et urbanisations «AareLand (Netzstadt *AarauOltenZofingen*», "Aargau-Ost" et "Basel" (Pratteln-Ergolzthal-Fricktal). Il n'est toutefois seul responsable que pour le projet "Aargau-Ost". Le projet «AareLand (Netzstadt *AarauOltenZofingen*)» 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 de Zurich (partie du Limmattal, basé sur le concept de transport global régional pour le Limmattal) est coordonné avec le projet "Aargau-Ost".

En outre, il existe les projets-modèles "AareLand (Netzstadt *AarauOltenZofingen*)" et "Agglomération Trinationale de Bâle" (aujourd'hui Eurodistrict trinational de Bâle). Le premier a été élaboré conjointement avec le canton de Soleure et comprend les projets partiels "Tarifverbund Raum Aarau-Olten-Zofingen" ("A-Welle") et "AAREland" avec 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).

5.1.4 *Etat de la politique des agglomérations*

Une fois le projet d'agglomération déposé auprès de la Confédération à fin 2007, un projet de plan directeur sera préparé afin de fixer les domaines de la politique des agglomérations qui

³⁵ Baudepartement des Kantons Aargau, Abteilung Raumentwicklung: Agglomerationspolitik im Aargau, Bericht vom 7. Juli 2005.

relèvent du territoire dans le canton d'Argovie. Une large consultation est prévue en été 2008 auprès de la population, des partis et des organisations intéressées. 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.

5.2 Genèse de la politique cantonale des agglomérations

C'est l'engagement de la Confédération en politique des agglomérations qui a suscité la formulation d'une stratégie cantonale propre en la matière. Partant de la politique fédérale, le gouvernement du canton d'Argovie a souhaité en 2003 développer une stratégie cantonale des agglomérations. L'élaboration de cette stratégie a été confiée à un délégué à la politique des agglomérations, désigné pour la cause et rattaché à la Section du développement territorial. Le délégué a pu aussi s'appuyer sur le soutien d'un groupe de travail Politique des agglomérations, composé de représentants de tous les départements et de deux agglomérations. Suivant un plan de travail commun, la stratégie cantonale a été formulée, les questions juridiques clarifiées et le document final soumis au gouvernement cantonal. Le rapport de la Section de l'aménagement du territoire de juillet 2005 pose ainsi la pierre angulaire et définit le cadre de la politique des agglomérations du canton d'Argovie.³⁶

Le lancement de la politique des agglomérations a coïncidé avec le débat sur des réformes structurelles. Au niveau administratif interne, on a examiné une nouvelle structure d'organisation qui permette d'exécuter conjointement et avec efficacité les tâches cantonales décentralisées et les tâches communales supérieures. Compte tenu de l'opposition de la population et des communes, cette approche a toutefois été abandonnée et la politique des agglomérations a été clairement séparée des questions institutionnelles.

5.3 Contenus de la politique cantonale des agglomérations

5.3.1 Objectifs du canton

L'important pour le canton est de maintenir et promouvoir la fonctionnalité – à savoir la qualité de vie, l'attractivité et la compétitivité – des agglomérations en tant que moteurs économiques du canton. L'objectif est de constituer des espaces urbanisés futurocompatibles qui

³⁶ Regierungsrat des Kantons Aargau (2005): Agglomerationspolitik im Aargau, Bericht vom 10. August 2005.

résistent à la concurrence de site et reste bien accessible malgré la croissance du trafic. Dans ce cadre, il s'agit pour les centres de se mettre en réseau de façon fonctionnelle avec les communes d'agglomération ainsi qu'avec les centres d'autres agglomérations – à l'intérieur et à l'extérieur du canton. La politique des agglomérations doit être soutenue aussi bien par les communes d'agglomération que par les communes rurales. Il faut la relier avec la politique de l'espace rural et, à cette fin, en coordonner les objectifs et les programmes. L'exécution commune de tâches doit déboucher sur des synergies de sorte à améliorer l'efficacité des services publics.

5.3.2 Stratégies d'agglomération dans les domaines politiques centraux transports et urbanisation

Dans le canton d'Argovie, la priorité va à l'élaboration et la mise en œuvre de projets d'agglomération transports et urbanisation. Ces projets doivent permettre un développement urbain commun suprarégional, décharger les villes du trafic individuel motorisé et améliorer les conditions favorables à l'émergence d'un espace d'habitation attractif. Afin de compenser l'espace d'agglomération fortement urbanisé, on va créer des espaces régionaux de détente et relier les espaces de vie pour les animaux et les plantes.

Les projets sont censés augmenter l'efficacité de l'ensemble du système des transports dans les agglomérations et réduire les impacts négatifs de la circulation. On mentionne à ce titre toujours comme première priorité le développement et la promotion des transports publics. En font partie des projets d'infrastructures ferroviaires, des mesures de promotion des transports publics sur route et des projets qui renforcent indirectement les transports publics. Mis à part cela, toutes les agglomérations prévoient de développer également les infrastructures pour le trafic individuel motorisé. En matière de mobilité douce, il y a des projets de nouvelles pistes cyclables et chemins piétonniers qui devraient relancer l'attractivité de ces modes de transport.

Pour ce qui est de l'urbanisation, on compte densifier les zones bien centrées mais peu exploitées sont densifiées, revaloriser les quartiers des gares et aménager l'espace résidentiel surtout dans des zones proches de stations TP bien desservies. On définit des axes forts de développement économiques avec des prescriptions d'utilisation différenciées et on désigne des sites adéquats pour les infrastructures qui génèrent beaucoup de trafic.

5.3.3 Intégration d'autres domaines politiques

La politique des agglomérations du canton d'Argovie met clairement l'accent sur les domaines politique transports et urbanisation. Toutefois, il est prévu d'étendre les stratégies d'agglomération à d'autres thèmes qui méritent une considération à l'échelle régionale. Ainsi, selon l'arrêté du gouvernement cantonal du 10 août 2005, le Département de l'intérieur, le Département de l'éducation, de la culture et des sports ainsi que le Département de la santé sont chargés d'examiner les voies et 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.

Pour étudier l'intégration de ces thématiques complémentaires, il a été créé un groupe de travail interdépartemental composé de représentants des trois départements cités plus haut et du Département des travaux publics, des transports et de l'environnement. Pour ce qui est de la politique d'intégration des étrangers, on a élaboré un concept de mise en œuvre qui prévoit la mise en place d'un service opérationnel externe à l'administration par un organisme responsable largement soutenu. Le parlement cantonal n'a toutefois pas accordé les crédits nécessaires. Pour ce qui est des autres domaines politiques, on ne constate pas de progrès notable. Les raisons en sont principalement le manque de ressources financières et humaines.

5.4 Organisation cantonale interne

5.4.1 Acteurs centraux de la politique des agglomérations

L'acteur responsable de la politique argovienne des agglomérations est le canton, représenté par le Département des travaux publics, des transports et de l'environnement, Section de l'aménagement du territoire. Il est l'interlocuteur de la Confédération et conclut avec cette dernière les contrats de prestation dans le domaine de la politique des agglomérations.

Les associations régionales de droit public pour l'aménagement sont les instances de coordination au sein des agglomérations et font office, sur mandat des communes d'agglomération, d'interlocuteur principal du canton. Elles règlent elles-mêmes leur organisation interne. Les statuts de ces associations autorisent la reprise d'autres thèmes que les transports et l'urbanisation. Quelques régions ont déjà fait usage de cette possibilité. Les associations régionales d'aménagement peuvent aussi se développer en associations régionales, comme le montre l'exemple de «zofingenregio». Outre l'aménagement régional, cette association gère aussi un centre de conseil pour parents, un service de tutelle et un service social régional, un office de promotion de la région et un centre de placement pour les familles de jour. Le périmètre de

cette offre supplémentaire varie en fonction de l'association des communes intéressées. Une forte institutionnalisation au niveau régional n'est toutefois pas prévue dans le canton d'Argovie.

Au niveau du projet d'agglomération transports et urbanisation, le canton est compétent pour le pilotage des mesures cantonales alors que les communes sont en charge des mesures communales et assument le co-financement des mesures cantonales. Etant donné que le canton peut faire valoir des compétences de réalisation pour les mesures cantonales, le droit de veto des communes se trouve relativisé et la mise en œuvre de projets d'agglomération centraux en matière de transports et d'urbanisation. En outre, la loi cantonale sur les communes prévoit en matière de collaboration communale le régime de compétence suivant: "Le Conseil d'Etat peut ordonner la réalisation conjointe de tâches administratives dans la mesure où une gestion adéquate n'est plus garantie et qu'il en résulte des économies et des simplifications appréciables. Les communes concernées sont entendues au préalable."³⁷

Les organismes responsables face à la Confédération désignés pour les projets d'agglomération cantonaux transports et urbanisation sont composés du canton, des communes d'agglomération et, sur mandat de ces dernières, les associations d'aménagement régionales.

5.4.2 Bases de la coopération

La politique des agglomérations du canton d'Argovie repose sur une base contractuelle. Il n'en résulte aucune modification de la répartition des compétences entre canton et communes. Dans un premier temps, la coopération contraignante en politique des agglomérations a fait l'objet d'une *déclaration d'intention* signée par le canton, les associations régionales d'aménagement concernées et leurs communes d'agglomération.³⁸ Ce document atteste de leur volonté de contribuer, en tant que partenaires égaux, à renforcer l'identité régionale et la prospérité économique de l'agglomération et leur intention de mettre en place une structure de collaboration durable, démocratique et peu coûteuse dans différents domaines de tâche.

La forme finale de l'organisme responsable de la politique des agglomérations dans le canton d'Argovie n'est pas encore définie à ce jour. Il est prévu dans une première phase (2008) que les communes d'agglomération chargent leurs associations d'aménagement régionales de pi-

³⁷ Gesetz über die Einwohnergemeinden (GG) du 19 décembre 1978, art. 72 al. 2.

³⁸ Cf. par exemple: Planungsverband der Region Aarau (2004): Absichtserklärung vom 31. März 2004.

loter et de coordonner la mise en œuvre au niveau communal et de conclure avec le canton un contrat de prestation. Ce contrat est signé entre le canton, représenté par le gouvernement, et les comités des associations d'aménagement régionales concernées par le périmètre du projet. Le canton s'engage ainsi à réaliser les mesures qui sont de sa compétence sous réserve des décisions de financement des organes cantonaux compétents. Par mandat à l'association d'aménagement régionale, les communes quant à elles s'engagent à déterminer ensemble, via un plan directeur régional, les mesures communales qui lient leurs autorités, sous réserve des décisions de financement des organes communaux compétents. Ce plan directeur régional a été repris dans le projet de révision de la loi sur les constructions comme instrument de mise en œuvre pour les mesures relevant de la compétence des communes. La deuxième phase (dès 2010) devrait voir ses contrats et définitions être remplacés par des décisions juridiquement et financièrement contraignantes des organes communaux compétents (législatifs).

La procédure pour élaborer les stratégies d'agglomération est conçue comme un processus partenarial entre les niveaux cantonal et communal. Les villes et les communes sont toujours associées aux projets du canton, amènent leurs propres projets en politique des agglomérations et, dans ce cadre, sont soutenues par le canton.

Par exemple: collaboration intercantonale dans les espaces d'agglomération Limmattal et Aarau-Olten-Zofingen

La collaboration intercantonale est un élément central de la politique argovienne des agglomérations. Le Limmattal, l'agglomération Aarau-Olten-Zofingen et l'agglomération de Bâle constituent des espaces transfrontaliers importants. Le premier englobe des parties de l'agglomération Aargau-Ost et s'étend jusque sur les terres du canton de Zurich. L'agglomération AareLand (Netzstadt *AarauOltenZofingen*) est constituée des deux agglomérations d'Aarau et d'Olten-Zofingen telles que présentées par l'Office fédéral de la statistique et se situe à cheval sur les cantons d'Argovie et de Soleure. La région inférieure du Fricktal fait partie de l'agglomération de Bâle.

A la fin des années 90, la collaboration transfrontalière des deux espaces Limmattal et AareLand a été institutionnalisée par la création de deux plateformes intercantionales (Plattform Aargau-Zürich PAZ et Plattform Aargau-Solothurn PASO). Ces institutions transfrontalières sont destinées à favoriser des réseaux de relations grâce à la coordination, la coopération et l'échange d'informations de sorte à intensifier et améliorer la collaboration à tous les niveaux (canton, associations d'aménagement, communes). Elles font aussi office de bancs d'essai pour les autorités sur des questions transfrontalières, d'instances de coordination des gouvernements cantonaux et des administrations cantonales pour l'adoption de projets, d'organes d'information sur les intentions, les décisions et les acteurs pour de nouvelles activités communes.³⁹

Les membres permanents de ces plateformes sont les délégations des gouvernements des cantons impliqués, les représentants des administrations cantonales ainsi que des communes, de même que les présidents des associations régionales d'aménagement. Les plateformes sont dirigées par les chefs des départements des travaux publics des cantons. Elles siègent deux fois par année, une fois sous la forme d'une rencontre technique dans un cadre restreint et une fois en séance plénière.

Dans l'espace Aarau-Olten-Zofingen, la direction politique pour le réseau urbain est du ressort du Conseil du réseau urbain (présidents des villes d'Aarau, d'Olten et de Zofingen). Le secrétariat est actuellement assuré par le secrétaire de la ville d'Olten alors que la direction opérationnelle est entre les mains de l'état-major géré par le service du développement urbain de la ville d'Aarau et dont fait partie entre autres un représentant de chacun des cantons d'Argovie et de Soleure.

Des projets concrets sont nés de cette collaboration transfrontalière. Dans le projet d'agglomération transports et urbanisation Aargau-Ost, il est prévu en accord avec le canton de Zurich une ligne de tram Limmattal allant de Dietikon à Kilwangen.⁴⁰ Les travaux ont été accompagnés par le comité de coordination qui comprenait, outre les administrations des deux cantons, aussi les associations régionales d'aménagement ainsi que les communes de Dietikon et Spreitenbach. Par ailleurs, toutes les autres communes concernées sises dans le Limmattal étaient régulièrement informées de l'état des travaux via un groupe d'accompagnement. Avec un investissement estimé à 158 mio de francs, le projet directeur de tram Limmattal a fait partie des éléments essentiels du projet d'agglomération.⁴¹

³⁹ Regierungsrat des Kantons Aargau (1999): Plattform Aargau-Solothurn, Bericht vom 7. Juli 1999.

⁴⁰ Departement Bau, Verkehr und Umwelt (2007): Agglomerationsprogramm Aargau-Ost, Schlussbericht.

⁴¹ Departement Bau, Verkehr und Umwelt (2007): Agglomerationsprogramm Aargau-Ost, Schlussbericht.

Dans le AareLand (Netzstadt *AarauOltenZofingen*), on a réussi à réaliser un programme commun qui a été reconnu comme projet-modèle par la Confédération. Dans ce cadre, divers projets ont pu être lancés tels par exemple un parc naturel („AAREland: Parkprojekt“), un projet culturel („Kulturraum Aarau-Olten-Zofingen“) ou encore une communauté tarifaire pour les transports publics. En outre, le projet d’agglomération a été élaboré dans un processus conjoint, coordonné et présenté à la Confédération comme un ensemble.

5.4.3 Réseau interne à l’administration

Dans le canton d’Argovie, on peut observer un renforcement du réseau des unités administratives participant aux questions en lien avec les agglomérations. Cette évolution est due à la nécessité de considérer de manière conjointe les domaines transports et urbanisation pour élaborer les projets d’agglomération. La coopération plus étroite a permis une vision intégrale de la politique cantonale des agglomérations avant tout au sein du Département des travaux publics, des transports et de l’environnement.

Il y a aussi des groupes de travail interdépartementaux, qui traitent de problématiques ayant un caractère territorial: ainsi, par exemple, les équipes interdépartementales pour la politique régionale, pour la région métropolitaine zurichoise et d’une manière générale pour les relations extérieures du canton d’Argovie.

5.4.4 Association d’autres acteurs importants

Les projets d’agglomération provisoires ont toujours été soumis pour prise de position aux communes concernées et aux associations d’aménagement. Les réponses aux consultations étaient mises en discussion dans le cadre d’ateliers régionaux. Parmi les participants, on comptait l’administration cantonale, Section de l’aménagement du territoire et des transports, les planificateurs régionaux et les représentants des communes.

La population a été jusqu’à présent informée de l’état des travaux par le canton via des communiqués de presse et l’internet. Mais elle est aussi associée par le biais de la procédure ordinaire de participation lors de la consultation sur le projet de plan directeur concernant la politique des agglomérations en été 2008.

Dans les agglomérations transfrontalières, le canton voisin ainsi que les associations d’aménagement des régions limitrophes et leurs communes sont aussi toujours invités à prendre position. Ainsi, pour les espaces d’agglomération AareLand (Netzstadt *AarauOltenZofingen*) et Aargau-Ost (Limmattal), les deux cantons et leurs associations d’aménagement et

communes d'agglomération ont toujours participé aux ateliers. La coordination des décisions se fait par les biais des plateformes intercantionales de coopération PASO (Plattform Aargau-Solothurn) et PAZ (Plattform Aargau-Zürich).

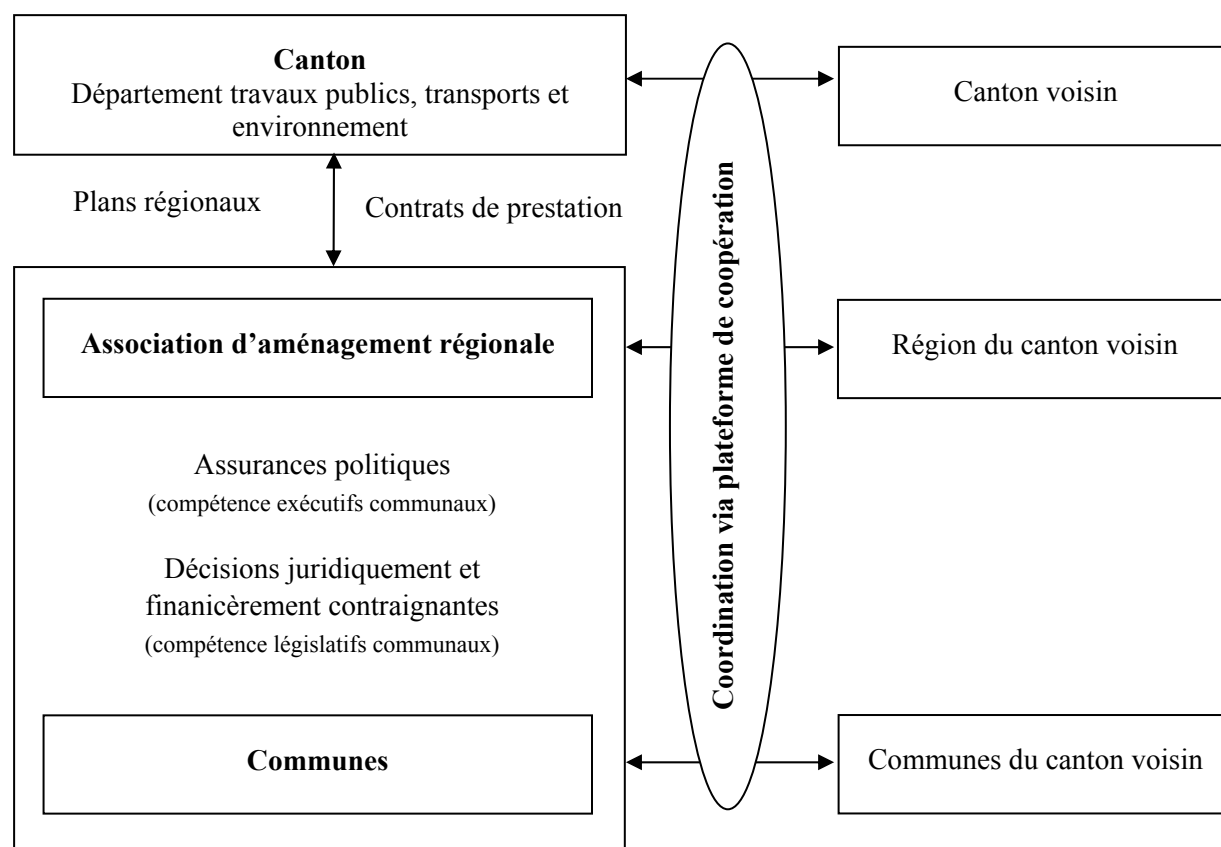
Le parlement intervient dans la politique des agglomérations par les instruments du plan directeur (adaptation), des programmes pluriannuels pour les transports publics et les routes et de la planification cantonale des dépenses et des finances.

En 2003, le gouvernement et les partis représentés au parlement cantonal se sont retrouvés dans le cadre d'entretiens dits du Säulenhäus, lesquels ont servi à l'échange d'information sur des questions d'avenir fondamentales, entre autres aussi concernant la politique des agglomérations. Ces discussions ont notamment débouché sur la volonté d'orienter la politique du canton d'Argovie davantage sur les espaces fonctionnels. Vu les nombreux espaces d'agglomération transfrontaliers, cette volonté a signifié une claire adhésion aux espaces métropolitains et à une collaboration renforcée avec les cantons voisins.

Des groupements ou acteurs privés n'ont pas été associés jusque là. Ceci est prévu pour la consultation sur le projet de plan directeur en été 2008.

L'organisation cantonale interne de la politique des agglomérations peut ainsi être illustrées comme suit :

Illustration 8: Organigramme de l'organisation interne au canton d'Argovie



Source: IPZ, projet sous www.ag.ch (état: 31.07.2007)

5.5 Délimitation et synergies avec d'autres stratégies cantonales

5.5.1 Délimitation avec la politique des institutions

Délimiter la politique des agglomérations de la politique des institutions a permis de contourner la discussion politique sur les fusions de communes. En politique des agglomérations, on a opté consciemment pour une approche par la coopération liée à des projets. L'entrée en matière sur ce type de collaboration est moins difficile, et les structures hiérarchiques y sont horizontales. C'est pourquoi cette stratégie s'est avérée adéquate, notamment eu égard au nombre élevé d'agglomérations transcantonales dans le canton d'Argovie.

Début 2007, le projet Gemeindereform Aargau (GeRAG) a relancé la discussion sur des réformes territoriale au niveau communal. Ce projet poursuit deux objectifs. Premièrement, les communes doivent être soutenues pour optimiser l'accomplissement des tâches. Pour ce faire,

le canton doit créer des conditions-cadres favorables par le biais de la législation cantonale. Deuxièmement, il s'agit d'améliorer les conditions-cadres structurelles pour l'exploitation des potentiels de développement par les communes. Indépendamment de savoir s'il s'agit de communes rurales ou urbaines, les structures qui entravent le développement sont démantelées et supprimées.⁴² Afin de concrétiser ces deux objectifs dans le projet principal, l'avant-projet se concentre actuellement sur l'examen de la répartition des tâches entre canton et communes et une possible révision du système de péréquation financière et de compensation des charges. A titre de mesure d'urgence, les contributions forfaitaires aux communes désireuses de fusionner sont doublées à 60'000 francs. Si les communes ne prennent pas l'initiative d'elles-mêmes, le canton doit alors aussi pouvoir initier et soutenir financièrement des fusions de communes. Le parlement cantonal pourrait, comme *ultima ratio*, encore ordonner de telles fusions.

5.5.2 Relation avec la politique rurale

L'objectif cantonal déclaré est de relier la politique des agglomérations avec la politique de l'espace rural ou la politique régionale en coordonnant leurs buts et leurs programmes. La politique des agglomérations ne doit pas être portée uniquement par les communes urbaines, mais aussi par les communes de la campagne.

Quelques régions rurales ont déjà élaboré leur propre concept de développement afin de renforcer leurs potentiels spécifiques. De plus, il existe dans le canton d'Argovie plusieurs projets «Regio Plus» financés par la Confédération.⁴³ Le programme argovien de mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale, avec les régions-projets Jura argovien, Zurzibiet et Argovie du Sud a été accepté par la Confédération. On vise une collaboration avec les espaces urbains.

La politique argovienne des agglomérations ne présente toutefois jusque là aucun lien avec la Nouvelle politique régionale.

5.5.3 Coordination avec d'autres instruments d'aménagement

La politique des agglomérations du canton d'Argovie doit être considérée dans le contexte d'une nouvelle politique (économique) menée à l'échelle du canton et qui tente de se confor-

⁴² Regierungsrat des Kantons Aargau (2007): Vorstellungen zur Entwicklung der Gemeindelandschaft.

⁴³ Arrêté fédéral du 21 mars 1997 instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural (Regio Plus).

mer à des espaces fonctionnels. Ainsi, il existe des recoupements et des liens avec d'autres stratégies relevant du territoire.

Le *modèle de développement (Entwicklungsleitbild)* est l'instrument d'aménagement à long terme du gouvernement cantonal selon l'art. 10 GAF.⁴⁴ Depuis l'introduction de la nouvelle gestion publique, il remplace le programme de législature limité à quatre ans et constitue l'instrument de pilotage supérieur dans la pyramide concernant l'aménagement. Le point essentiel pour la politique des agglomérations est la valorisation des agglomérations par le biais d'un développement territorial en accord avec la planification de l'urbanisation et des transports (n° 7.1).⁴⁵

En juin 2005, le gouvernement cantonal a lancé son *Initiative croissance en politique économique (wirtschaftspolitische Wachstumsinitiative)*, soit un paquet de 25 mesures visant à améliorer les conditions-cadres pour la croissance économique de l'Argovie et à relever le revenu cantonal. La mesure la plus importante pour la politique des agglomérations (n° 14) exige des agglomérations économiquement fortes grâce à une planification coordonnée des transports et de l'urbanisme.⁴⁶

Le *rapport d'aménagement „raumentwicklungAARGAU“* constitue une nouvelle stratégie globale en matière d'aménagement du territoire et une mise à jour du concept de 1995. Les nouvelles exigences, directives et actualités politiques tels le développement des espaces métropolitains, l'initiative cantonale pour la croissance, la politique des agglomérations et la politique de l'espace rural requièrent de revoir les accents dans la conception de la politique de l'organisation du territoire. Les stratégies définies dans le *rapport d'aménagement „mobilitätAARGAU“* suivent trois orientations principales: la coordination entre transports, économie, urbanisation et environnement, la mise en réseau entre trafic motorisé individuel, transports publics et locomotion douce, ainsi que la gestion de la mobilité. Les projets d'agglomération servent, en tant que trains de mesures, à mettre en œuvre les stratégies globales *raumentwicklungAARGAU* et *mobilitätAARGAU*.⁴⁷

⁴⁴ Loi sur la gestion efficace des tâches et des finances (Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen, GAF) du 11 janvier 2005.

⁴⁵ Regierungsrat des Kantons Aargau (2005): Entwicklungsleitbild Aargau, p. 16.

⁴⁶ Regierungsrat des Kantons Aargau (2005): Kanton Aargau - Standort in Bewegung, p. 21ss.

⁴⁷ Departement Bau, Verkehr und Umwelt (2005): Agglomerationsprogramm Aargau-Ost, Schlussbericht, p. 16.

5.6 Risques politiques liés à la politique des agglomérations

5.6.1 *Le conflit ville-campagne dans le canton d'Argovie*

Concernant le développement territorial du canton d'Argovie, l'écart ville-campagne est relativement marqué. Sous-jacent à cela se trouve la crainte des communes rurales, généralement petites, de se voir négligée et mises à l'écart politiquement et économiquement. Les régions rurales se sentent détachées de la "ceinture de lard" des régions urbaines dont elles craignent une extension supplémentaire alimentée par l'argent de la Confédération tiré du fonds d'infrastructure. Partant de ces peurs, il s'est créé dans le canton d'Argovie une communauté d'intérêts des petites communes qui disposent d'un solide appui au parlement cantonal. La différence de perception des problèmes qui prévaut en campagne ou en milieu urbain rend difficile toute coopération axée sur les solutions; les partis s'entêtent à défendre leurs intérêts sectoriels.

5.6.2 *Règlement des conflits et conciliation des intérêts*

Dans le canton d'Argovie, ce blocage du processus politique a pu être surmonté en partie. En juin 2005, le gouvernement cantonal ainsi que les comités de l'Association des présidents de commune et de l'Association des secrétaires communaux et des administrateurs des finances ont signé un accord portant sur l'association précoce des communes aux affaires cantonales ayant une incidence au niveau communal. Un organe de consultation paritaire canton-communes a été institué, dans lequel le canton discute au préalable avec les communes de tous les projets importants. Aussi a-t-il été possible dans nombre de cas de désamorcer à un stade précoce l'opposition émanant le plus souvent des petites communes rurales. La collaboration institutionnalisée ayant fait ses preuves, l'accord a été reconduit en 2007 pour une durée indéterminée.⁴⁸

Le canton cherche à faire prendre conscience que la problématique des agglomérations dépend fortement de l'espace rural. Raison pour laquelle il faut une stratégie de développement territorial à l'échelle cantonale. Les tensions entre ville et campagne sont également évoquées dans le rapport sur le développement territorial de septembre 2006. Ces efforts ont eu pour résultat que plusieurs régions rurales ont désormais élaboré leur propre concept de dévelop-

⁴⁸ Kanton Aargau (2006): Übereinkommen über die Zusammenarbeit Kanton – Gemeinden.

pement. Il n'existe toutefois à ce jour aucun lien direct entre la politique des agglomérations et la Nouvelle politique régionale ou la politique de l'espace rural.

5.7 Bilan – Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations

5.7.1 Résumé de la politique des agglomérations du canton d'Argovie

Le canton d'Argovie abrite sept zones d'agglomération, dont quatre sont transfrontalières. 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.

La stratégie globale cantonale se base sur une approche coopérative, basée sur des contrats. 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, sur mandat des communes, les acteurs centraux des agglomérations dans ce processus et font office d'interlocuteurs principaux pour le canton.

5.7.2 Facteurs de succès de la politique cantonale des agglomérations

Responsabilité du canton

Dans la politique argovienne des agglomérations, le canton occupe nettement la position centrale et donne la direction générale. Il fonctionne comme initiateur et organisateur qui coordonne les partenariats, attribue les responsabilités et crée ainsi le cadre idéal pour motiver les communes à s'engager sur une base volontaire. 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 améliore l'efficacité des solutions communes aux problèmes.

Collaboration partenariale avec le niveau local

Le canton est responsable de la politique des agglomérations. Néanmoins, les communes ont d'emblée été associées aux processus de manière partenariale et invitées à la discussion. Ce procédé a encouragé les communes à s'engager et a accéléré l'élaboration de stratégies d'agglomération régionales. La population également est informée régulièrement de l'état des travaux par le canton. Cette approche partenariale est jugée par les niveaux cantonal et communal comme le facteur central permettant le fonctionnement d'une collaboration.

Confiance instaurée grâce à la coopération institutionnalisée

Les structures de coopération argoviennes, créées pour l'échange réciproque et la discussion des problèmes en commun, ont grandement contribué à instaurer la confiance et favorisé l'émergence de solutions communes. Les plateformes intercantionales PASO et PAZ constituent le premier lieu où des représentants des communes et des protagonistes du canton ont pu déjà simplement apprendre à se connaître. L'institutionnalisation de ces rencontres facilite les contacts, crée un climat de confiance et permet de trouver rapidement des solutions à des problèmes bilatéraux de même que d'élaborer des projets communs de plus grande envergure.

Procédé pragmatique, adapté aux structures cantonales

Les espaces d'agglomération transfrontaliers sont caractéristiques du canton d'Argovie. Vu les obstacles juridiques à toute institutionnalisation du niveau régional, reste alors la solution contractuelle. Le procédé, plutôt orienté projet et basé sur des contrats, suivi par le canton d'Argovie s'avère donc adéquat pour mettre en route une politique cantonale des agglomérations. Il permet une approche flexible et rapide des conflits et problèmes liés à l'espace urbain.

Stratégie cantonale globale

Les stratégies d'agglomération régionales ne sont pas des programmes individuels isolés, mais ont pu être intégrés dans une stratégie cantonale globale. De plus, on a cherché, à l'aide de documents de stratégie à l'échelle cantonale, à obtenir une coordination favorisant l'orientation visée vers des espaces fonctionnels transsectoriels. Cette coordination a aussi contribué à inscrire dans un contexte cantonal global le lancement des projets d'agglomération pour la mise en œuvre des stratégies régionales.

Délimitation avec la politique des institutions

La nette délimitation entre politique des agglomérations et politique des institutions était un signal important adressé aux communes comme quoi leur autonomie n'était pas en jeu. Exclusion d'emblée des réformes territoriales et des fusions de communes a permis de désamorcer les craintes des communes et soutenu la politique des agglomérations.

Réduction de l'écart ville-campagne

Le succès de la stratégie d'agglomération cantonale dépend en grande mesure de l'approbation des communes rurales. Ces dernières se sentent négligées par rapport à l'espace urbain et s'opposent à l'octroi unilatéral de fonds fédéraux en faveur des agglomérations. Ce blocage du processus politique a pu toutefois en partie être levé. Grâce à un organe de coordination canton-communes, les autorités cantonales ont réussi à désamorcer la résistance des communes rurales à un stade précoce. Ceci a permis une prise de conscience du fait que la problématique des agglomérations est étroitement liée à l'espace rural et que les régions de campagne profitent aussi de zones urbaines renforcées.

5.7.3 Approches pour une politique des agglomérations globale

Dans le canton d'Argovie, la politique des agglomérations se concentre principalement 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 à un niveau régional. Ainsi, un groupe de travail interdépartemental a été chargé d'examiner comment 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. De plus, il semble que la pertinence de solutions supra-communales n'est pas encore suffisamment acquise dans les consciences.

En principe, les associations d'aménagement ont légalement la possibilité de traiter d'autres thématiques que les domaines transports et urbanisation. Cette possibilité n'a toutefois été utilisée que de manière restreinte. Aucune institutionnalisation sérieuse des associations d'aménagement n'est actuellement à l'ordre du jour dans le canton d'Argovie.

5.7.4 Bilan

L'évolution actuelle de la politique des agglomérations dans le canton d'Argovie est jugée tout à fait positive par les intéressés. La procédure choisie était adaptée aux structures cantonales et des trains de mesures prometteurs ont pu être élaborés avec divers instruments dans les domaines transports et urbanisation. La coopération entre canton et régions est conçue de manière partenariale et permet l'association, d'une part, des communes rurales grâce à l'organe de coordination canton-communes et, d'autre part, des régions limitrophes extracantonales par le biais des plateformes de coopération. Tous les projets régionaux ont pu être intégrés dans une politique des agglomérations à l'échelle cantonale.

Le développement d'une politique des agglomérations globale n'en est toutefois qu'à ses débuts. L'intégration d'autres domaines politiques dans la politique cantonale des agglomérations bute sur le manque de ressources financières et humaines. Une institutionnalisation plus poussée du niveau régional n'est pas non plus à l'ordre du jour. Le nombre élevé des agglomérations intercantionales rend par ailleurs difficile l'institution d'une structure régionale contraignante.

Pour progresser dans la voie engagée, il convient de garder à l'esprit les risques liés à la stratégie d'agglomération choisie. Outre les avantages mentionnés, l'approche contractuelle comporte aussi des inconvénients importants. Elle manque de contrôle démocratique et de transparence au niveau régional. La démarche du canton d'Argovie se caractérise par des conditions conjoncturelles, des constellations d'acteurs favorables et des personnalités de leader. Il pourrait suffire que ces éléments changent pour remettre en question la poursuite de la stratégie engagée. Un ancrage plus solide des organismes régionaux, avec contrôle démocratique, permettrait d'éviter les problèmes survenus et de renforcer les processus en cours.

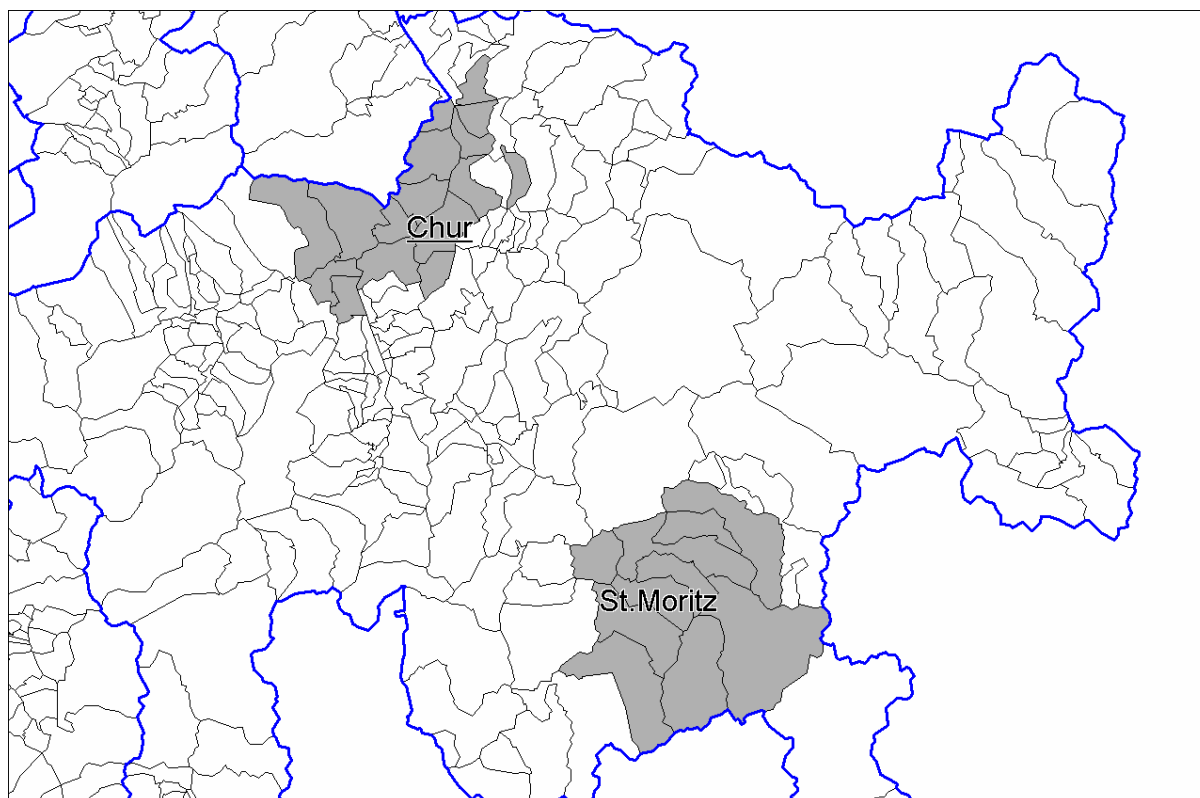
6 Canton des Grisons

6.1 Aperçu de la politique cantonale des agglomérations

6.1.1 Les agglomérations dans le canton des Grisons

En fait de zones urbaines, le canton des Grisons compte, selon l'Office fédéral de la statistique, une ville isolée, Davos, et les deux agglomérations de Coire et de St-Moritz (Haute-Engadine). Il compte aussi, parmi ses zones urbaines, l'agglomération transfrontalière "Alpenrheintal" (Vallée alpine du Rhin) et la vallée de Mesolcina, qui fait partie de l'agglomération de Bellinzone.⁴⁹

Illustration 9: Zones d'agglomération dans le canton des Grisons (définition OFS, 2000)



Source: IPZ, Carte GEOSTAT (OFS)

⁴⁹ Office de l'aménagement du territoire des Grisons (2004): InfoARP, p. 1.

6.1.2 *Le cadre formel de la politique des agglomérations*

Il n'existe dans le cantons des Grisons aucune stratégie d'agglomération cantonale qui soit formulée de manière explicite et consacrée dans les textes. La collaboration supracommunale et les éléments de fond en matière de politique des agglomérations sont régis par les trois textes normatifs suivants:

- La nouvelle Constitution cantonale, qui érige les associations régionales en 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 1er novembre 2005, qui définit, à l'article 17, la politique des agglomérations en tant que tâche de la planification régionale.
- Le plan directeur cantonal qui, pour la conduite de développement spatial du canton, fait état des quatre types d'espace suivants: zones urbaines / agglomérations, espaces touristiques, espaces ruraux et espaces naturels.⁵⁰ Les mesures en matière d'aménagement du territoire sont prises en fonction des qualités et des potentiels divers des différents types de zones et d'espaces. Le plan stipule en outre que, pour les zones urbaines / agglomérations et les espaces touristiques, il faut élaborer des concepts régionaux d'urbanisation en conformité avec l'orientation générale de la politique des agglomérations.

6.1.3 *Instruments de la politique des agglomérations*

Des stratégies d'agglomération concrètes existent dans l'agglomération de Coire et dans l'agglomération de Haute-Engadine, qui toutes deux ont développé un projet-modèle. Pour Coire, un projet d'agglomération a été élaboré pour fin 2007

Selon l'Office fédéral de la statistique, le périmètre de l'agglomération de Coire comprend 15 communes grisonnes qui sont partie intégrante de l'association régionale "Nordbünden" (Grisons-Nord). Le périmètre de la stratégie d'agglomération de Coire a cependant été dès le début consciemment élargi et comprend 77 communes grisonnes et huit communes saint-galloises qui sont organisées en six associations régionales. Pour obtenir une collaboration performante dans cette zone, une plateforme suprarégionale de coopération a été créée.

⁵⁰ Plan directeur cantonal (2000): p. 23.

6.1.4 *Etat de la politique des agglomérations*

Fin août 2006, le projet d'agglomération Coire et environs, conjointement avec le plan directeur révisé – lequel contient déjà les mesures de ce projet – a été soumis à la Confédération pour examen préalable. Le projet d'agglomération est actuellement en phase de finalisation pour que sa version définitive puisse être déposée à fin 2007.

En revanche, la finalisation du projet d'agglomération Haute-Engadine est ralentie du fait principalement que l'initiative sur les résidences secondaires (contingemment de la construction de résidences secondaires à 12'000 m² de la surface brute de plancher)⁵¹ n'a pas encore été mise en oeuvre. La principale tâche consiste dès lors à examiner tout d'abord cette initiative sur les résidences secondaires et à élaborer une conception régionale d'urbanisation. Il s'agira ensuite, sur cette base, de reprendre les travaux sur le projet d'agglomération. Le dépôt du projet est prévu pour la deuxième tranche de financement de la Confédération, soit à partir de 2015 environ.

La ville isolée de Davos ne s'est jusqu'à présent pas encore décidée pour une stratégie d'agglomération propre. De même, aucune collaboration ferme n'a pu s'instaurer entre l'agglomération de Bellinzona et la Basse-Mesolcina. Quant à l'agglomération transfrontalière "Alpenheintal", les bases sont actuellement en cours d'élaboration.

6.2 Genèse de la politique cantonale des agglomérations

Les stratégies d'agglomération dans le canton des Grisons ont été déclenchées par la politique de agglomérations de la Confédération et la perspective d'un financement par le biais du fonds d'infrastructure.

Par la suite, le développement d'un projet-modèle pour chacune des deux agglomérations de Coire et environs et Haute-Engadine a été proposé d'un commun accord avec le canton, l'Of-

⁵¹ L'initiative sur les résidences secondaires a été adoptée par le corps électoral grison dans une proportion de 71% de votes favorables. Le "Conseil d'arrondissement" ("Kreisrat") a été chargé d'édicter un plan directeur régissant la construction de résidences secondaires à un niveau supracantonal. Le 27.06.2006, le Conseil d'arrondissement avait adopté le plan directeur régional dans la perspective de la votation dans les différentes communes. Mais le Comité d'initiative a formé recours le 21.08.2006 auprès du Tribunal administratif cantonal en demandant que la décision du Conseil d'arrondissement soit annulée et que ce dernier soit enjoint de voter lui-même ce plan directeur dans les plus brefs délais. Les arguments invoqués par la recourante ont été rejetés par le Tribunal administratif cantonal le 28.11.2006 (www.oberengadin.ch). Actuellement, un nouveau projet de plan directeur pour la construction de résidences secondaire est en cours d'élaboration. Le 27 octobre 2007, les citoyens de Haute-Engadine ont adopté à une large majorité la nouvelle Constitution de l'arrondissement, s'organisant dès lors en association régionale avec un parlement régional propre. Des décisions communales ne seront ainsi plus nécessaires au niveau du plan directeur.

ficie du développement du territoire, et les associations régionales. Ces projets doivent servir de premier inventaire, faire ressortir les principaux thèmes au sujet des espaces d'agglomération et sensibiliser la population aux problèmes régionaux. Les résultats et les conclusions sont à présent contenus en grande partie dans les projets d'agglomération provisionnels de ces deux espaces.

Sur l'initiative de l'Office du développement du territoire, des arrêtés du Conseil d'Etat ont été élaborés à différentes dates pour consacrer chacun des travaux dans les zones d'agglomérations.⁵²

6.3 Contenus de la politique cantonale sur les agglomérations

6.3.1 Objectifs du canton

L'essentiel de la mission qui attend le canton des Grisons est d'améliorer la collaboration horizontale entre les communes et les régions en général et dans le secteur des transports et de l'urbanisation en particulier. Les qualités des différentes parties de zones doivent être développées, la diversification encouragée et la mentalité de concurrence entre les régions restreinte.⁵³

Pour préserver la qualité de vie dans les zones urbaines, il faut garantir un système de transports global performant, efficace, produisant un minimum d'impact sur l'environnement, en plus d'harmoniser le développement urbanistique avec l'offre en matière de transports.

Le tourisme, la branche économique la plus créatrice de valeur ajoutée, doit être préservé et développé.

6.3.2 Stratégies d'agglomération dans les domaines politiques centraux des transports et de l'urbanisation

Dans la zone d'agglomération Coire et environs, les principaux dossiers sont l'amélioration de l'infrastructure et la coordination de l'urbanisation et des transports. Il importe de proposer une meilleure offre de transports publics et d'augmenter la performance du système des trans-

⁵² Arrêtés du Conseil d'Etat 919 du 23 juin 2004, 1060 du 29 août 2006 et 468 du 27 avril 2007.

⁵³ Plan directeur cantonal, projet du 15 septembre 2006, commentaires adaptation du plan directeur, chap. 6.

ports global⁵⁴ ainsi qu'un accord tarifaire solide.⁵⁵ S'agissant de l'urbanisation, les lieux d'aménagement des fonctions centrales, du travail et de l'industrie seront fixés dans le plan directeur afin que le développement urbain soit harmonisé avec l'offre de transports. D'autres aménagements tels que les centres commerciaux et les équipements de loisirs seront réalisés sur ces emplacements en fonction de considérations directrices régionales.⁵⁶

L'accent dans l'agglomération Haute-Engadine est mis sur des mesures en matière de transports et sur un concept d'aménagement. Il faut déployer des efforts pour garantir l'approvisionnement et l'infrastructure de base pour l'avenir aussi. A cet effet, les différentes zones se voient attribuer des fonctions différentes et sont subdivisées en zones-clés touristiques et logistiques. Ce développement voulu fonctionnel entraîne des mesures d'aménagement différentes, comme le renforcement d'écoles et de centres administratifs dans les zones-clés logistiques et l'offre d'attractions touristiques ou le raccordement à des espaces naturels respectueux de l'environnement dans les zones-clés touristiques. Quant aux transports, il faut garantir l'accessibilité de la région de l'extérieur comme de l'intérieur grâce à un système de transports global performant et efficace exerçant un minimum d'impact sur l'environnement.⁵⁷

6.3.3 L'intégration d'autres secteurs politiques

Outre les transports et l'urbanisation, le tourisme joue également un grand rôle tout spécialement en Haute-Engadine. L'objectif visé est la professionnalisation de la collaboration entre les différentes institutions telles que les communes, les organisations de tourisme et les entreprises de transports de montagnes, afin d'en accroître l'efficacité. C'est ainsi que, le 26 novembre 2006, la loi instaurant une organisation commune du tourisme Engadine-St-Moritz (Gesetz für eine gemeinsame Tourismusorganisation Engadin St. Moritz) a été adoptée par le peuple. Cette organisation se compose d'un niveau politique (communes d'arrondissement et conseil d'arrondissement) et d'un niveau organisationnel (direction, comité directeur et

⁵⁴ Plan directeur cantonal, projet du 15 septembre 2006, commentaires adaptation du plan directeur, chap. 6.

⁵⁵ "Agglomération Chur und Umgebung (2005): Modellvorhaben Agglomeration Chur und Umgebung MACU", Rapport de synthèse

⁵⁶ Plan directeur cantonal, projet du 15 septembre 2006, commentaires adaptation du plan directeur, chap. 6.

⁵⁷ Arrondissement de Haute-Engadine (2005): Projet d'agglomération Haute-Engadine, rapport final, p. 36 et ss.

Conseil du tourisme, composé de représentants privés de toutes les communes concernées).⁵⁸ La nouvelle organisation rassemble les forces déjà existantes, rationalise les structures actuelles des offices du tourisme et crée en Haute-Engadine une organisation uniforme pour l'offre et la mise sur le marché dans le secteur. La structure est financée par les communes de Haute-Engadine et le canton. La nouvelle organisation est intégrée dans l'arrondissement Haute-Engadine, lequel est aussi compétent, en tant qu'association régionale, pour la surveillance politique de la promotion des transports publics, l'hôpital de Haute-Engadine, le foyer pour personnes âgées de Haute-Engadine ainsi que l'aménagement régional.

6.4 Organisation cantonale interne

6.4.1 Acteurs principaux de la politique des agglomérations

Le canton, ou plus exactement l'Office de l'aménagement du territoire, a assumé une importante fonction de direction en élaborant les stratégies d'agglomération de l'espace de Coire et environs. Il a joué un rôle de soutien à l'intérieur de l'agglomération Haute-Engadine.

Les associations régionales, organisations de droit public conformément à la Constitution cantonale, sont d'importants acteurs régionaux.⁵⁹ L'article 18 (KRG) attribue la compétence pour l'édiction du plan directeur régional, contraignant pour toutes les autorités dans le canton, aux délégués de l'association régionale. Ces derniers jouent ainsi un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet d'agglomération. En outre, conformément au plan directeur, les régions doivent élaborer des conceptions d'urbanisation régionales pour les espaces urbains et les espaces touristiques. Ces conceptions fixent le développement urbanistique supracommunal et les espaces libres séparant les unités urbanistiques, localisent les potentiels et les points forts de développement et fournissent ainsi le besoin en surface utile et en infrastructures. Les objectifs des conceptions d'urbanisation régionales coïncident avec ceux des projets d'agglomération.⁶⁰ Les associations régionales ont en outre le droit d'étendre leurs

⁵⁸ Arrondissement de Haute-Engadine (2006): Message du Conseil d'arrondissement à l'Assemblée de l'arrondissement: Loi instaurant l'organisation du tourisme Engadine-St-Moritz et révision partielle de la Constitution d'arrondissement (Gesetz über die Tourismusorganisation Engadin St. Moritz und Teilrevision Kreisverfassung) Art. 2, al. 2.

⁵⁹ Constitution cantonale, art. 11, al. 6 et art. 69-74

⁶⁰ Plan directeur cantonal, projet du 15 septembre 2006, chap. 5.2.

activités à d'autres domaines tels que la culture, l'éducation, le sport ou l'économie. Ces domaines sont déjà abordés dans les discussions de certains groupes de travail ou petits projets.

En Haute-Engadine, l'association régionale a été intégrée dans l'arrondissement conformément à la Constitution cantonale. La compétence pour édicter le plan directeur régional revient ainsi au Conseil d'arrondissement. L'arrondissement de Haute-Engadine assure en outre la surveillance politique sur les thématiques suivantes : promotion des transports publics, aménagement régional, promotion de la destination touristique Haute-Engadine, l'hôpital de Haute-Engadine ainsi que le foyer pour personnes âgées de Haute-Engadine.

La ville de Coire occupe une place à part dans la politique des agglomérations. Elle est la seule commune impliquée directement dans l'élaboration du projet d'agglomération. Les autres communes sont toutes représentées par les associations régionales. La ville de Coire dispose donc d'une possibilité relativement étendue de participer.

L'organisme responsable du projet d'agglomération Coire et environs se compose des associations régionales concernées et des représentants des cantons de St-Gall et des Grisons. Le projet d'agglomération Haute-Engadine est mis au point par une structure comprenant l'arrondissement et le canton.

6.4.2 Bases de la collaboration

La politique des agglomérations dans le canton des Grisons repose sur une collaboration partenariale du canton et des associations régionales. La coordination verticale et la collaboration partenariale du canton et des régions dans l'élaboration des plans directeurs en question sont prévues dans la loi cantonale sur l'aménagement du territoire.⁶¹

Mais la responsabilité de l'élaboration des stratégies d'agglomération régionales incombe aux associations régionales. Ce processus est simplifié dans l'espace Haute-Engadine du fait que l'agglomération est relativement compacte. Son périmètre correspond aux limites de l'arrondissement ou de l'association régionale de Haute-Engadine, ce qui facilite la prise de décisions à l'intérieur de la structure fédérale existante.

En revanche l'agglomération Coire et environs connaît une structure très hétérogène et se répartit – selon la conception du canton – sur six régions et deux cantons, celui des Grisons et

⁶¹ Loi cantonale sur l'aménagement du territoire, art. 14.

celui de St-Gall. Cette structure ramifiée a justifié la création d'une plateforme de coopération pour l'examen des sujets spécifiques à la région.

Par exemple: La plateforme de coopération de l'agglomération Coire et environs

En juin 2006, les présidents des six associations régionales concernées et des représentants des deux cantons et de la ville de Coire ont approuvé un accord sur la mise en place d'une plateforme de coopération dans l'agglomération Coire et environs; la plateforme constitue le cadre de la collaboration suprarégionale. Selon l'accord, elle sert à échanger des informations et des expériences ainsi qu'à coordonner la planification des transports et de l'urbanisation, à harmoniser les projets importants de portée régionale avec ceux qui ont un rayonnement suprarégional, et à encourager la collaboration et la coordination verticales entre les cantons et les régions concernés. La plateforme siège au moins deux fois par an, mais des groupes de travail peuvent être désignés à tout moment pour des projets précis. L'accord est limité tout d'abord à une période de quatre ans, après quoi il sera décidé de sa reconduction ou non. Le financement de projets fait l'objet d'accords de cas en cas.

Du fait du vaste périmètre couvert par l'agglomération Coire et environs, qui englobe aussi des zones rurales, les mesures sont prises de manière différenciée en fonction des types d'espaces ou de zones tels que définis au niveau cantonal.

6.4.3 Réseau interne à l'administration

Une mise en réseau de l'administration cantonale n'a été effectuée qu'en rapport avec chaque projet relatif à la stratégie d'agglomération dans l'espace de Coire et environs. Ainsi, un groupe de travail Transports a été mis en place en août 2006 pour l'établissement du premier concept des transports. Il était composé, en plus des acteurs régionaux, de l'Office de la nature et de l'environnement du canton des Grisons ainsi que des Offices des travaux publics et des services spécialisés des transports publics des cantons des Grisons et de St-Gall; ces deux derniers services spécialisés ont également été associés aux travaux préliminaires de mise en place de la communauté tarifaire de Coire et environs. Les travaux d'approfondissement du projet d'agglomération du début de 2007 se sont également déroulés en présence de l'Office cantonal des travaux publics et du Service cantonal des transports publics du canton des Grisons. Mais au delà des domaines des transports, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, aucune mise en réseau plus poussée n'a eu lieu entre services administratifs.

6.4.4 Association d'autres acteurs importants

L'association de la population a été assurée, dans les deux agglomérations, par le biais de questionnaires et d'ateliers. Les stratégies d'agglomération régionales ont été remaniées à la

suite de la discussion publique et des prises de position des exécutifs communaux. La population a toujours été informée des résultats.

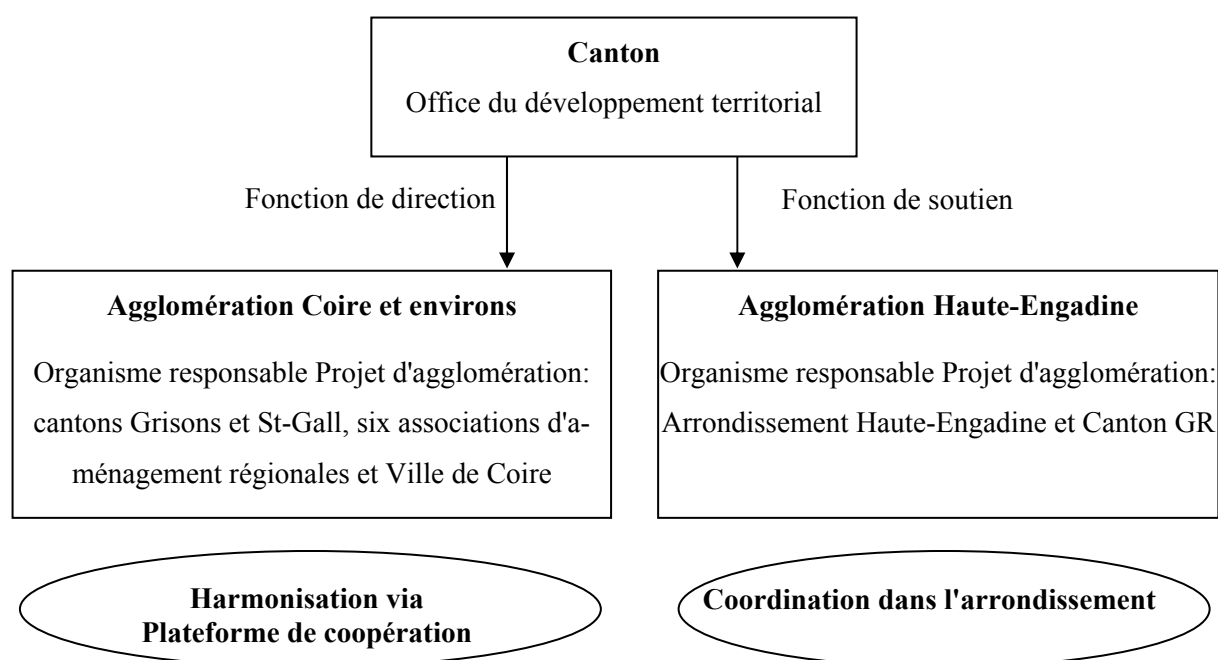
Selon la définition cantonale, l'agglomération Coire et environs compte aussi huit communes du canton de St-Gall, représentées dans l'organisme responsable du projet d'agglomération par des représentants de leur canton. Les deux cantons soutiennent et encouragent l'harmonisation supracantonale dans les domaines des transports et de l'urbanisation en collaboration avec les associations régionales. Les bases des stratégies d'agglomération régionales ont été élaborées en commun, mais il n'a pas fallu, jusqu'ici, exécuter de mesures supracantonales.

Au niveau cantonal, la politique en matière de développement territorial est en premier lieu l'affaire du gouvernement (édiction du plan directeur cantonal). Le parlement est régulièrement informé et peut intervenir via le budget. Jusqu'à présent, le parlement cantonal n'a jamais été associé directement. Le gouvernement présente des rapports intermédiaires périodiques sur les stratégies d'agglomération régionales.

L'implication d'acteurs privés et groupements d'intérêts est pratiquée diversement selon les projets. Les associations régionales sont tenues de chercher à collaborer autant que possible avec le secteur privé. Pour la vérification des résultats intermédiaires, on a associé dans les deux projets-modèles des représentants des branches du tourisme, de l'environnement, des transports et de l'économie, en plus des autorités.

L'organisation de la politique des agglomérations dans le canton des Grisons peut donc être présentée comme suit:

Illustration 10: Organigramme de l'organisation interne au canton des Grisons



Source: IPZ

6.5 Délimitation et synergies avec d'autres stratégies cantonales

6.5.1 Rapports à la politique des institutions

Les fusions de communes sont encouragées et soutenues par le canton des Grisons; on ne constate cependant pas de lien avec la politique des agglomérations.

C'est par la conversion des associations régionales en structures de droit public qu'on a obtenu une plus forte institutionnalisation du niveau régional. La nouvelle possibilité de prendre des décisions à la majorité facilite l'élaboration des stratégies d'agglomération.

6.5.2 Rapport avec la politique de l'espace rural

Le lien entre la politique des agglomérations et la politique de l'espace rural est mentionné parmi les objectifs poursuivis par le canton. Ainsi, s'agissant des transports, les zones rurales

et touristiques doivent être mieux reliées à l'agglomération de Coire et une meilleure collaboration doit être encouragée entre elles.⁶²

Des liens concrets résultent du périmètre du projet d'agglomération Coire et environs – conçu de manière large – englobant la zone rurale et touristique. C'est ainsi que les communes rurales ont également été prises en compte dans les études préliminaires au sujet de l'accord tarifaire des Grisons-Nord. Il n'existe toutefois pas encore d'autres liens entre politique des agglomérations et politique de l'espace rural, du fait notamment aussi que la politique fédérale se limite au périmètre d'agglomération statistique.

6.5.3 Coordination avec d'autres instruments d'aménagement

Un important objectif politique poursuivi par la politique cantonale des agglomérations est le renforcement du tourisme. C'est pourquoi le projet cantonal "structures et répartition des tâches concurrentielles dans le tourisme grison" ("Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus"), du Département de l'économie publique et des affaires sociales, se trouve, du point de vue thématique, en rapport étroit avec la politique des agglomérations. Ce projet repose sur un élément essentiel du développement du canton, à savoir les "Chances pour le tourisme", un programme destiné à donner de nouvelles impulsions au tourisme grison. Il prévoit notamment de regrouper des régions géographiquement recluses en destinations avec pour but de concentrer les forces et d'exploiter les synergies. De cinq à six destinations sont prévues dans le canton, parmi lesquelles la Haute-Engadine.⁶³ Le projet pose les bases permettant de dégager les fonds cantonaux nécessaires aux différents projets régionaux partiels (au maximum 50% des frais).⁶⁴ On assiste actuellement à la création et à la mise en place de régions intéressées. Il n'est cependant pas possible jusqu'ici de déterminer des interfaces concrètes avec la politique des agglomérations. Seule l'agglomération Haute-Engadine présente, grâce à la compétence uniforme de l'arrondissement, certains liens structurels.

⁶² Plan directeur cantonal, projet du 15 septembre 2006, commentaires adaptation du plan directeur, chap. 6.

⁶³ Arrondissement Haute-Engadine (2006): Message du Conseil d'arrondissement à l'Assemblée de l'arrondissement: Loi instaurant l'organisation du tourisme Engadine-St-Moritz et révision partielle de la Constitution d'arrondissement (Gesetz über die Tourismusorganisation Engadin St. Moritz und Teilrevision Kreisverfassung) Art. 2, al. 2.

⁶⁴ Loi sur la promotion du développement économique dans le canton des Grisons (Gesetz über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton Graubünden/GWE), article 17c.

6.6 Risques politiques liés à la politique des agglomérations

6.6.1 *Le conflit ville-campagne dans le canton des Grisons*

Des tensions existent, dans le canton des Grisons, entre la ville et la campagne. On les constate surtout à l'intérieur de l'agglomération Coire et environs. L'agglomération se subdivise en trois secteurs partiels: l'espace plutôt urbain de la vallée du Rhin, les zones touristiques dans certaines vallées latérales et les régions rurales. Ces zones et leurs représentants ont donc des priorités et des intérêts différents, ce qui ne permet que difficilement de trouver un terrain d'entente dans la problématique des agglomérations. On décèle par exemple des réactions de net rejet de la part des communes rurales lorsqu'il s'agit de déplacer ou de centraliser les infrastructures cantonales dans la région de Coire, étant entendu que ce sont essentiellement des intérêts territoriaux qui priment. Mais il n'existe aucune source de conflit qui bloquerait la politique des agglomérations.

En revanche, dans l'arrondissement de Haute-Engadine, les intérêts des acteurs sont très similaires du fait que, d'un part, les structures sont très homogènes et que, d'autre part, la région est entièrement tournée vers le tourisme. Un important sujet de discussion controversé est cependant la question de la construction de résidences secondaires et des problèmes qui en résultent pour la population indigène, tels que le renchérissement de l'habitat dans les centres et la présence de logements inoccupés.

6.6.2 *Règlement des conflits et conciliation des intérêts*

Pour orienter la politique de l'aménagement du territoire de manière conséquente sur les caractéristiques et qualités spécifiques à chaque espace et cibler le développement des potentiels respectifs, le territoire cantonal a été divisé en différents types d'espace. Les mesures en matière d'aménagement doivent s'ajuster dorénavant en fonction des qualités et des potentiels variables des différents types d'espace.⁶⁵

Les intérêts divergents entre ville et campagne dans la région de Coire et environs et la structure très fédérale du canton rendent difficile toute prise de décisions. Pour faire face à ces divergences d'intérêt, on a créé une plateforme de coopération d'abord limitée dans le temps. Cette plateforme peut être saisie de thèmes qui sont importants pour les communes environ-

⁶⁵ Plan directeur cantonal (2000): p. 23.

nantes, et non pour la ville-centre, et qui servent à exploiter les potentiels des différentes régions.

6.7 Bilan – Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations

6.7.1 Résumé de la politique des agglomérations du canton des Grisons

Selon la définition cantonale, le canton des Grisons contient cinq espaces urbains. Un projet-modèle a été développé dans chacune des agglomérations de Coire et environs et de Haute-Engadine, et un projet d'agglomération pour Coire a été élaboré pour fin 2007. Il existe en outre une plateforme suprarégionale dans le secteur de Coire et environs, incluant le canton voisin de St-Gall dont le territoire est concerné lui aussi. Les stratégies d'agglomération régionales se focalisent en premier lieu sur les secteurs transports et urbanisation, en plus du tourisme qui, spécialement pour la Haute-Engadine, joue également un important rôle au niveau régional.

Il n'existe pas, dans le canton des Grisons, une politique des agglomérations cantonale qui soit formellement consacrée. Mais le canton assume une fonction importante de direction, de coordination et de conseils 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 constituent les acteurs régionaux centraux, car elles sont responsables du développement des plans directeurs régionaux et des stratégies d'agglomération. Dans l'agglomération Haute-Engadine, la compétence pour la politique des agglomérations appartient au Conseil d'arrondissement qui fait figure, au sens de la Constitution cantonale, d'association régionale.

6.7.2 Facteurs de succès de la politique des agglomérations

Rôle différencié du canton

L'influence cantonale constitue un important facteur dans l'élaboration des stratégies d'agglomération régionales. L'Office cantonal de développement du territoire a assumé son rôle de manière différenciée et a participé à l'élaboration des stratégies d'agglomération en fonction des besoins régionaux. C'est ainsi que le canton a assumé une importante fonction dirigeante à l'intérieur de l'agglomération Coire et environs alors qu'il n'a assuré qu'un accompagnement de soutien à l'agglomération Haute-Engadine.

Les efforts du canton sont perçus par tous les acteurs impliqués comme étant d'une grande aide et d'une bonne efficacité par rapport aux objectifs visés.

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 du canton et des régions dans l'élaboration des plans directeurs en question sont prévues dans la loi cantonale sur l'aménagement du territoire.⁶⁶

Cette coopération est désignée, tant aux niveaux cantonal que régional, comme facteur de succès dans l'élaboration des stratégies d'agglomération.

Favoriser un climat de confiance par une plateforme de coopération

L'agglomération Coire et environs est, s'agissant de sa structure, très hétérogène et se répartit sur plusieurs régions et sur des espaces de diverses colorations politiques. La diversité des intérêts et priorités des acteurs concernés pose de grandes difficultés pour la collaboration en matière d'agglomération. C'est en réaction à ces divergences qu'a été créée une plateforme de coopération, d'abord limitée à une période de 4 ans, pour l'agglomération Coire et environs.

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. Selon les acteurs concernés, le fait d'avoir mieux fait connaissance de l'autre a déjà eu un effet bénéfique sur la coopération régionale. C'est ainsi donc que, à petits pas, la plateforme met en place un mode de réflexion commun.

6.7.3 Approches pour une politique des agglomérations globale

Le canton des Grisons n'a entamé qu'une petite partie de la voie menant vers une politique des agglomérations globale. Quant au fond, les stratégies d'agglomération focalisent essentiellement sur les secteurs transports et urbanisation. Ce n'est que dans l'arrondissement de Haute-Engadine que des liens se tissent avec d'autres problématiques, notamment dans le secteur du tourisme. La structure relativement fermée de l'agglomération Haute-Engadine simplifie cette intégration de thèmes supplémentaires au niveau régional.

⁶⁶ Loi cantonale sur l'aménagement du territoire, art. 14.

En revanche, dans l'agglomération Coire et environs, la plateforme de coopération mise en place doit promouvoir la vision régionale et suprarégionale assez peu répandue jusqu'ici.

6.7.4 Bilan

En raison de l'absence d'une stratégie pour tout le canton on ne peut pas procéder ici à une appréciation définitive de la politique grisonne en matière d'agglomération. De plus, les deux zones d'agglomération principales se différencient fortement dans leurs structures et leurs stratégies régionales.

Dans la région de Haute-Engadine, il n'est pas nécessaire d'institutionnaliser davantage le niveau régional car l'arrondissement réorganisé avec un parlement régional englobe le périmètre d'agglomération complet. En l'occurrence, l'intégration d'autres domaines politiques importants tels le tourisme, les transports publics, l'hôpital et foyer pour personnes âgées a été un succès.

Dans l'agglomération Coire et environs, la structure hétérogène donnée a pu être prise en compte grâce à une collaboration partenariale entre les associations régionales d'une part, et entre la région et le canton d'autre part. Les divergences d'intérêts entre les régions urbaines et rurales à l'intérieur du périmètre d'agglomération peuvent être thématiques grâce à la création d'une plateforme de coopération. En raison des structures fortement ramifiées, c'est graduellement et attentivement qu'il faut aborder la question d'une institutionnalisation plus poussée et de l'inclusion d'autres thèmes régionaux, tout en conservant l'approche coopérative qui est la démarche la plus prometteuse.

D Annexe

7 Bibliographie

7.1 Bases légales

CONFEDERATION 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

Gemeindegesezt (GG) des Kantons Bern vom 16. März 1998.

Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) des Kantons Bern vom 27. November 2000.

Gesetz über Investitionshilfe für Berggebiete des Kantons Bern vom 16. Juni 1997.

Kantonaler Richtplan vom 27. Februar 2002.

Regierungsratsbeschluss 0684 vom 28. Februar 2002.

Regierungsratsbeschluss 4047 vom 12. Dezember 2001.

Regierungsratsbeschluss 1882 vom 26. August 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.

7.2 Documentation cantonale

CANTON D'ARGOVIE

DEPARTEMENT BAU, VERKEHR UND UMWELT (BAUDEPARTEMENT) KANTON AARGAU (2007): *Agglomerationsprogramm Aargau-Ost Verkehr und Siedlung. Schlussbericht*, Aarau, online unter www.ag.ch/raumentwicklung/de/pub/aktuell/agglomerationen/berichte.php (Stand: 10.12.2007).

DEPARTEMENT BAU, VERKEHR UND UMWELT (BAUDEPARTEMENT) KANTON 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 7. Juli 2005*, Aarau.

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 (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

JUSTIZ-, GEMEINDE- UND KIRCHENDIREKTION DES KANTONS BERN (2000): *Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF). Bericht des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 5. Juli 2000 (RRB 2193).*

REGIERUNGSRAT DES KANTONS BERN (2007): *Wachstumsstrategie Version 2007 – Controllingbericht 2006 zur Wachstumsstrategie 2004 und zur Strategie der differenzierten Stärkung des ländlichen Raums. Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 4. April 2007.*

REGIERUNGSRAT DES KANTONS BERN (2006): *Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat betreffend Änderung der Kantonsverfassung (KV) und des Gemeindegesetzes (GG) zur Umsetzung der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit vom 18. Oktober 2006.*

REGIERUNGSRAT DES KANTONS BERN (2005): *Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit. Bericht des Regierungsrats vom 11. Mai 2005 an den Grossen Rat (RRB 1552).*

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.*

REGIONENKONFERENZ BIEL-SEELAND-JURA BERNOIS (2005): *Gründung des Vereins seeland.biel/bienne. Grundlage für die Botschaft des Gemeinderates an das Parlament oder die Gemeindeversammlungen.* Ausführliche Version vom 11. Mai 2005. Biel.

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 Kreisgemeinden: 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 NEUCHÂTEL

SERVICE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DU CANTON DE NEUCHÂTEL (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.

8 Lexique des abréviations

ACE	arrêté du Conseil d'Etat ou arrêté du Conseil-exécutif
AG	canton d'Argovie
al.	alinéa
ARP	Amt für Raumplanung des Kantons Graubünden (Office de l'aménagement du territoire du canton des Grisons)
art.	article
ATE	Association transports et environnement
BE	canton de Bern
c.-à-d.	c'est-à-dire
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
cf.	voir
ConstC	Constitution cantonale
Cst.	Constitution fédérale
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations Confédération – Cantons - Vil-les/Communes
éd.	éditeur
etc.	et cetera
év.	éventuellement
fr.	francs
GAF	Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (loi sur la gestion orientée efficacité des tâches et des finances du canton d'Argovie)
GeRAG	Gemeindereform Aargau (projet de réforme des communes argoviennes)
GR	canton des Grisons
GTT	groupe de travail tripartite de la CTA
GWE	Gesetz über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton Graubünden, Wirtschaftsentwicklungsgesetz (loi sur la promotion du développement économique dans le canton des Grison)
IPZ	Institut des sciences politique de l'Université de Zurich

JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne
KRG	Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden (loi sur l'aménagement du territoire pour le canton des Grisons)
LCo	loi sur les communes
LIM	loi sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
LPFC	loi sur la péréquation financière et la compensation des charges du canton de Berne
MACU	Modellvorhaben Agglomeration Chur und Umgebung (projet modèle agglomération Coire et environs)
MD	mobilité douce
Moi	million
NE	canton de Neuchâtel
n°	numéro
NPR	Nouvelle politique régionale
OACOT	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne
OCFIM	Office central fédéral des imprimés et du matériel
OFS	Office fédérale de la statistique
p. ex.	par exemple
p.	page
PASO	Plattform Aargau – Solothurn (plateforme Argovie – Soleure)
PAZ	Plattform Aargau – Zürich (plateforme Argovie – Zürich)
REFCOM	projet "Réformes communales dans le canton de Berne"
RIP	Richtplan des Kantons Graubünden (plan directeur du canton des Grisons)
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons
RUN	Réseau urbain neuchâtelois
SACR	stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale du canton de Berne
SAT	Service d'aménagement du territoire du canton de Neuchâtel

ss	et suivantes
TI	canton du Tessin
TILO	Ferrovie regionali Ticino-Lombardia (ligne ferroviaire Tessin-Lombardie)
TIM	trafic motorisé individuel
TP	transports publics
UDC	Union démocratique du centre

9 Canevas des questions à soulever lors des tables rondes dans les cantons

Déroulement de l'entretien

1. Accueil, présentations et introduction	D. Kubler	10'
2. Présentation du projet, de la problématique et de la procédure	D. Kubler	15'
3. Discussion selon des thèmes sélectionnés (cf. canevas)	Toutes	120'
4. Suite de la procédure, date de l'atelier "feedback"	D. Kübler	10'

Canevas pour la discussion

1. *Elaboration des stratégies d'agglomération*

- Vue d'ensemble
 - Où en sont les stratégies d'agglomération à ce jour?
 - Quels problèmes majeurs a-t-il fallu surmonter (non seulement les problèmes techniques ou d'organisation, mais aussi les résistances politiques)?
 - Quelles sont les prochaines étapes à franchir à l'heure actuelle?
 - Quels problèmes faut-il encore résoudre?
- Élément déclencheur de la collaboration
 - Quelles sont les causes et l'origine du développement de stratégies d'agglomération (contexte)?
 - Quelle est l'influence du soutien de la Confédération?
 - La garantie du financement a-t-elle engendré des problèmes ou des conflits?
 - Comment ces derniers ont-ils été réglés?
- Collaboration concrète des acteurs
 - Quel est le rapport de forces entre les acteurs (p. ex. entre acteurs cantonaux, régionaux et communaux, mais aussi entre acteurs étatiques et non étatiques)?
 - Y a-t-il une relation de confiance?
 - Quel est le rapport de forces à l'intérieur des agglomérations, entre les communes du centre et les communes de l'agglomération? Quelles compensations sont faites au sein des communes du centre et des communes de l'agglomération?

-
- Comment la collaboration avec les autorités élues s'articule-t-elle?
 - Quand ces autorités sont-elles associées?
 - Conciliation des intérêts
 - Quels sont / ont été les principaux conflits d'intérêt?
 - Quels acteurs ont été impliqués (p. ex. conflits entre acteurs cantonaux et régionaux)?
 - Comment les conflits ont-ils été réglés?
 - Les intérêts divergents ont-ils pu être pris en considération?
 - Les acteurs ont-ils une vision commune ou perçoivent-ils les problèmes de manière différenciée?
 - Comment le conflit ville-campagne se présente-t-il concrètement et comment procède-t-on pour le régler?

2. Profil de la politique des agglomérations dans le canton

- Principaux objectifs des stratégies d'agglomération
 - Quels sont les principaux objectifs concrets des stratégies d'agglomération quant au fond?
 - Quels sont les principaux objectifs concrets des stratégies d'agglomération au plan organisationnel?
- Caractère unidimensionnel des stratégies d'agglomération
 - Les stratégies d'agglomération se limitent-elles aux domaines transports et urbanisation?
 - Au cas où d'autres domaines sont pris en considération: est-ce que des priorités ont été fixées?
 - Y a-t-il des interfaces avec d'autres domaines politiques et stratégies (p. ex. espace rural)?
 - Y a-t-il des interfaces avec des réformes (p. ex. réforme de l'administration, fusions)?
 - Comment ces interfaces sont-elles prises en considération?
- Acteurs centraux et organisation
 - Quels acteurs participent sous quelle forme?

- Qu'en est-il de l'association de gouvernements, de parlements, de la population ainsi que d'associations, d'organisations de la société civile (p. ex. organisations de protection de l'environnement, ATE, chambres de commerce)?
- Pourquoi certains milieux ont-ils été associés, et d'autres non?
- La collaboration est-elle marquée par l'initiative de certaines personnes (chefs de fil)?
- La collaboration se fonde-t-elle sur un petit groupe de projet ou est-ce que toutes les personnes concernées ont été intégrées (cercle élargi)?

3. Leçons apprises

- Au niveau du principe: quels sont les arguments en faveur d'une stratégie d'agglomération, quels sont ceux qui s'y opposent?
- Quelles sont les expériences positives?
- Que ferait-on différemment dans l'optique actuelle?
- Que pourraient apprendre d'autres cantons et régions des expériences réalisées?

10 Liste des personnes sollicitées

Liste des participants aux entretiens – Canton d'Argovie

Date: Jeudi 7 décembre 2006, 10h – 13h

Lieu: Abteilung Raumentwicklung, Buchenhof, Entfelderstrasse 22, 5001 Aarau

Participants:

- Paul Pfister, Leiter Abteilung Raumentwicklung (Kantonsplaner)
- Alex Schneider, Planer Abteilung Raumentwicklung
- Andreas Fuchs, Projektleiter Abteilung Verkehrsplanung
- Daniel Kolb, Departement Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, Projektleiter Gemeindereform und NFA-Umsetzung Aargau
- Max Wengi, Staatskanzlei, Abteilung Strategie und Aussenbeziehungen, Leiter Aussenbeziehungen
- Ruedi Baumann, Baumann Waser Partner AG Architekten und Planer, Lenzburg, Präsident des Regionalplanungsverbandes Lenzburg und Umgebung (neu Lenzburg-Seetal)

Excusés:

- Walter Mischler, Departement Volkswirtschaft und Inneres, Chef Gemeindeabteilung
- Daniel Brändli, Staatskanzlei, Leiter Abteilung Strategie und Aussenbeziehungen
- Heinz Schöttli, Stadt Aarau, Abteilung Stadtentwicklung, Verantwortlicher Netzstadt Aarau – Olten – Zofingen
- Matthias Schnyder, Staatskanzlei, Abteilung Strategie und Aussenbeziehungen, Leiter Aussenbeziehungen (Nachfolger von Max Wengi)

Liste des participants aux entretiens – Canton de Berne

Date: Vendredi 10 novembre 2006, 14h – 17h

Lieu: Amt für Gemeinden und Raumordnung, Nydegasse 11/13, 3011 Bern

Participants:

- Christoph Miesch, Vorsteher Amt für Gemeinden und Raumordnung
- Daniel Schnetzer, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Fachbereich Verkehr
- Ulrich Seewer, Verantwortlicher Gesamtmobilität der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
- Isabelle Meyer, Geschäftsführerin Verein Region Bern
- Peter Bernasconi, Gemeindepräsident Worb und Grossrat Kanton Bern
- Klaus Baumgartner, alt Stadtpräsident Bern
- Ruedi Hartmann, Geschäftsleiter Verein seeland.biel/bienne

Excusés:

- Peter Rytz, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Vorsteher Abteilung Kantonalplanung
- Katalin Hunyady, Amt für Gemeinden und Raumordnung

Liste des participants aux entretiens – Canton des Grisons

Date: Lundi 4 décembre 2006, 14h – 17h

Lieu: Gemeindeinspektorat Graubünden, Grabenstrasse 1, 7001 Chur

Participants:

- Boris Spycher, Projektleiter Amt für Raumentwicklung
- Cla Semadeni, Vorsteher Amt für Raumentwicklung
- Roland Treppe, Stadtrat Chur, Vorsteher Hoch- und Tiefbau, Präsident Regionalverband Nordbünden

Excusés:

- Franco Tramèr, Präsident Kreis Oberengadin

Liste des participants aux entretiens – Canton de Neuchâtel

Date: Vendredi 24 novembre 2006, 14h – 17h

Lieu: Département de la gestion du territoire, Service de l'aménagement du territoire,
Rue de Tivoli 22, 2003 Neuchâtel

Participants:

- Bernard Woefray, Directeur du Service cantonal de l'aménagement du territoire
- Daniel Perdrizat, Conseiller communal de Neuchâtel, Directeur des Forêts et Domaines
- Florence Perrin-Marti, Conseillère communale du Locle et représentante de l'agglomération Le Locle – La-Chaux-de-Fonds
- Olivier Berthoud, Conseiller communal de Fleurier
- Maria Vivone, Sekretariat „Association Région Val-de-Ruz“

Excusés:

- Raphaëlle Probst Outzinout, Service cantonal de l'aménagement du territoire
- Valérie Garbani, Conseillère communale de Neuchâtel, Directrice de la commission d'urbanisme, Représentante du réseau des trois villes

Liste des participants aux entretiens – Canton du Tessin

Date: Lundi 27 novembre 2006, 14h – 17h

Lieu: Dipartimento del territorio, Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità,
Sezione della mobilità, Via Lugano 23, 6502 Bellinzona

Participants:

- Martino Colombo, Dipartimento del territorio, Sezione della mobilità
- Claudio Blotti, Dipartimento del territorio, Sezione della mobilità
- Michele Raggi, Dipartimento del territorio, Sezione della mobilità
- Katharina Schuhmacher, Dipartimento del territorio, Sezione della protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo
- Ronnie Moretti, Dipartimento del territorio, Sezione dello sviluppo territoriale
- Antonella Steib, Dipartimento del territorio, Sezione dello sviluppo territoriale
- Daniela Baroni, Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali
- Brunello Arnaboldi, Commissione regionale dei trasporti del Luganese
- Emanuele Gianini, Presidente della Commissione regionale dei trasporti del Luganese

Excusés:

- Riccardo de Gottardi, Dipartimento del territorio, Direttore Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità