
Programme de travail 2017-2021 de la Conférence tripartite CT

1. Contexte

Le Programme de travail 2017-2021 a été élaboré parallèlement à la nouvelle Convention entre la Confédération, les cantons et les villes/communes sur la Conférence tripartite (CT). La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) du 1^{er} juillet 2016 a débattu du projet avant de le mettre en consultation auprès de ses membres qui ont eu jusqu'à la fin septembre 2016 pour se prononcer. La CTA du 18 novembre 2016 a finalisé le programme à partir des retours de la consultation et l'a approuvé à l'intention de ses membres.

Le Programme de travail repose sur les objectifs définis dans la nouvelle convention et sur le Projet de territoire Suisse qui propose une approche globale du développement futur du territoire. Par conséquent, il porte sur des questions qui concernent tous les espaces. Certaines priorités de travail mentionnées au chapitre 2 reprennent des travaux réalisés dans le cadre de la CTA et qui restent d'actualité pour la CT. À noter que les sujets traités par la CTA ne se limitaient pas aux agglomérations, mais touchaient aussi les espaces ruraux et les régions de montagne, comme le rappelle le rapport final de la direction de projet « Association de l'espace rural à la collaboration tripartite » du 25 mars 2014.

En plus des priorités de travail consignées dans le programme, la CT doit encourager le partage d'informations et l'échange de vues réguliers sur les sujets d'actualité importants pour la coopération entre les trois échelons institutionnels. Conformément à la Convention, chaque délégation peut demander qu'un dossier soit débattu en plénum s'il vise à réaliser l'un des objectifs de la CT. Pour renforcer son action, la CT doit intensifier ses activités d'information et de réseautage (chapitre 3).

Le présent programme présente, tout comme ceux de la CTA, un aperçu des priorités de travail prévues, leur priorisation et leur financement. Les priorités seront précisées, le moment venu, dans des ébauches de projet élaborées par les trois parties, avec le concours des acteurs concernés si nécessaire. Chaque ébauche de projet, assortie d'une demande de budget, sera soumise à l'approbation de la CT.

2. Priorités de travail 2017-2021

2.1 Projet de territoire Suisse

Contexte

C'est en 2005 que la CTA a débattu pour la première fois de l'idée d'élaborer à trois le Projet de territoire Suisse. Ses activités portant essentiellement sur les agglomérations, la CTA n'a pas été considérée à cette époque comme la structure idoine pour élaborer le projet et il a été décidé d'instituer une organisation tripartite avec un échelon politique et un échelon technique. Fin 2012, l'organisation de projet a été dissoute après que le Projet de territoire Suisse a été approuvé par le Conseil fédéral, la CdC, la DTAP, l'UVS et l'ACS.

Début 2013, un groupe de travail, placé sous l'égide de l'ARE, a été chargé des travaux de suivi tripartites ; y sont représentés les secrétariats des autres membres du projet (CdC, DTAP, UVS et ACS). Chaque année, l'équipe d'experts rend compte aux instances politiques des retombées du Projet de territoire Suisse et fait des propositions de développement du document tripartite. En plus de ces comptes rendus annuels, il est prévu de tirer, d'ici à la fin 2017, un premier bilan exhaustif conçu comme un rapport quinquennal.

Objectif et mesures

La CT servira de plate-forme politique aux trois échelons institutionnels pour mener un débat tripartite sur le rapport quinquennal. L'objectif est de procéder ensemble à une analyse de l'avancement de la mise en œuvre du Projet de territoire Suisse et de débattre des priorités communes pour la période 2018 – 2022. Les sujets qui concernent de près les trois échelons institutionnels pourront être intégrés directement dans le Programme de travail de la CT.

Il est également prévu d'organiser un colloque, parrainé par la CT, consacré aux cinq ans d'existence du Projet de territoire Suisse pour informer les milieux intéressés, politiques et techniques, de l'état d'avancement du projet et des perspectives de développement.

Procédure et ressources

L'équipe d'experts tripartite a démarré l'élaboration du rapport quinquennal et du concept du colloque. Le concept sera présenté à la CT au milieu de 2017. Fin 2017, la CT débattera du rapport quinquennal. Le colloque aura lieu au cours du 1^{er} semestre 2018.

Les coûts de préparation et d'organisation du colloque sont estimés à CHF 30 000.-.

2.2 Développement cohérent du territoire dans les structures régionales globales ville-campagne

Contexte

En Suisse, les espaces urbains et ruraux constituent des espaces fonctionnels de vie et d'activité économique étroitement imbriqués, qui exigent des stratégies coordonnées. La politique doit donc davantage cibler ces espaces fonctionnels, comme le préconise le Projet de territoire Suisse. En 2009, la CTA a publié un rapport technique dans lequel elle formule de premières recommandations pour une politique de développement complémentaire des agglomérations et des espaces ruraux. Le rapport « Collaboration dans les agglomérations : bilan et perspectives » du 5 février 2016 confirme l'importance de cette direction, sur un plan institutionnel également. Il ressort de cet état des lieux que nombre des structures de collaboration observées vont bien au-delà du périmètre des agglomérations et s'acquittent de tâches, NPR ou promotion économique par exemple, qui ne sont pas spécifiques aux agglomérations. Dans le cas de la collaboration dans les agglomérations, qui continue, selon l'état des lieux, de porter essentiellement sur le développement des transports et le développement urbain, on observe toutes sortes de ramifications jusque dans les espaces ruraux périurbains ; il apparaît donc nécessaire de renforcer la coordination.

En élaborant une politique des espaces ruraux et des régions de montagne et en développant la politique des agglomérations, la Confédération a posé les jalons d'un développement du territoire cohérent dans les structures régionales globales ville-campagne. Il convient de mentionner à ce propos le « Programme pilote Territoire d'action Économie (PHR Économie) » et la Communauté du savoir-faire « Systèmes régionaux d'innovation (RIS) » qui ont vu le jour dans le cadre de la Nouvelle politique régionale (NPR), sans oublier les Projets-modèles pour un développement territorial durable (MoVo). Dans les cantons, ce sont en premier lieu les plans directeurs qui doivent veiller à la cohérence du développement territorial. Les communes sont elles aussi dotées d'instruments comparables.

Objectif et mesures

Soucieuse de promouvoir les instruments susmentionnés (politique des agglomérations et politique des espaces ruraux et des régions de montagne), la CT encourage un développement du territoire cohérent. Elle met le doigt sur les points à améliorer et concrétise les actions visant une politique de développement complémentaire des agglomérations et des espaces ruraux. Il convient ce faisant d'identifier les solutions institutionnelles disponibles pour les structures de collaboration globales ville-campagne en tenant compte d'une double nécessité : disposer d'périmètres homogènes et adopter une approche à géométrie variable dans les espaces fonctionnels caractérisés par des périmètres thématiques différents. Enfin, il s'agira de montrer comment la Confédération et les cantons peuvent contribuer à un développement cohérent du territoire dans les structures régionales globales ville-campagne. Se pose notamment la question d'une stratégie pour améliorer la pratique collaborative en situation dans les espaces fonctionnels.

Procédure et ressources

D'ici à la mi-2018, le GTT (groupe de travail technique) effectue un état des lieux des objectifs, avec le concours d'experts externes. Il s'agira d'identifier les secteurs politiques dans lesquels les imbrications ville – campagne sont les plus importantes et de définir des mesures et des projets permettant d'intensifier les relations entre les régions urbaines et les régions rurales ou de remédier aux situations présentant un potentiel de conflit. Seront ensuite développées des approches de solution destinées à permettre à la Confédération, aux cantons, aux villes/communes de renforcer le développement cohérent du territoire dans les structures régionales globales ville-campagne.

Ces activités (conseil externe, ateliers, traduction) sont estimées à CHF 120 000.-.

2.3 Dialogue « Densifier avec qualité »

Contexte

L'un des objectifs du Projet de territoire Suisse et de la loi révisée sur l'aménagement du territoire est de parvenir à un développement vers l'intérieur de qualité. Le rapport CTA « Le b.a.-ba du développement urbain durable » du 31 octobre 2014 présente différents résultats de la recherche et des expériences pratiques de développement urbain durable. Il formule neuf exigences en ce sens qui s'adressent à la Confédération, aux cantons et aux communes, mais aussi aux investisseurs, aux propriétaires fonciers, aux groupes d'intérêts et aux associations.

Le rapport met l'accent aussi sur la collaboration avec les acteurs privés. Parce que plus complexes, les projets de développement vers l'intérieur doivent respecter des critères qualité plus stricts. Leur réalisation suppose la collaboration entre les autorités et les privés. Les activités réalisées par l'association VLP-ASPAN au niveau opérationnel ont été renforcées grâce à la volonté d'encourager le développement vers l'intérieur ; il faudra aussi rechercher le dialogue avec les milieux économiques et la société civile.

Compte tenu des expériences très positives réalisées avec le dialogue sur l'intégration grâce à un engagement remarquable du personnel, la CTA a décidé, le 31 octobre 2014, de rechercher un dialogue politique sur la question du « Densifier avec qualité » avec les milieux intéressés de l'économie et de la société civile. Les travaux ont dû être ajournés, par manque de moyens.

Objectif et mesures

La CT lance un dialogue politique « Densifier avec qualité » entre les acteurs institutionnels et non institutionnels, afin d'intensifier la collaboration entre le secteur public et le secteur privé et de réaliser les objectifs fixés ensemble de promotion d'un développement vers l'intérieur de qualité. Un partenaire pourrait être le réseau « politique du territoire » mis en place par economiesuisse en 2015.

Objectifs du dialogue :

- sensibiliser à l'importance du développement durable vers l'intérieur, à savoir un développement durable à même de préserver les terres agricoles (sur les plans de l'écologie, de la société et de l'économie),
- identifier les différences de perception des problématiques soulevées et des possibilités d'action entre acteurs institutionnels et acteurs privés,
- débattre des entraves juridiques et économiques à la recherche de bonnes solutions.

Procédure et ressources

Le projet démarrera en 2018, une fois le processus du rapport quinquennal sur le Projet de territoire Suisse terminé. Cela permettra d'intégrer dans le dialogue les informations du rapport et de la discussion. La CT prendra dans un premier temps contact avec les partenaires de l'économie et de la société civile susceptibles de participer à un dialogue politique. Un concept sera défini dès que l'on saura s'il y a suffisamment de personnes intéressées et dès qu'elles auront confirmé leur participation. Le dialogue pourrait démarrer en 2019.

Selon les expériences réalisées avec le dialogue CTA sur l'intégration, les besoins peuvent être estimés à CHF 20 000.- par an, à partir de 2019.

2.4 Financement, compensation des avantages et des charges

Contexte

Dans tous les espaces fonctionnels, les questions liées au financement et à la compensation des avantages et des charges ne cessent de gagner du terrain, au regard aussi du nombre élevé d'imbrications et de tâches dépassant les frontières communes - cantons. On observe des effets de déversement, ou *spillovers*, sous forme de charges de centre, dans les zones urbaines certes, mais aussi dans les zones régionales et les centres touristiques. Il en résulte, du côté des avantages, des recettes fiscales de personnes physiques et morales et des recettes générées par le tourisme, qui proviennent en partie d'infrastructures réalisées par les régions et d'efforts consentis pas ces régions, mais ne reviennent dans la plupart des cas qu'à la commune d'implantation.

Chacun est concerné par cette thématique, les communes, tout comme les cantons à travers les contributions, les systèmes de compensation et les tâches cantonalisées, et la Confédération pour ce qui est des tâches intercantionales et des espaces fonctionnels intercantonaux (via la NPR). Alors que le financement et la compensation des charges dans les agglomérations ont déjà été abordés (rapport CTA « Financement et compensation des charges dans les agglomérations » du 31 mars 2011), cette question n'a toujours pas été évoquée pour les espaces fonctionnels en général ; la concrétisation des modèles novateurs est quant à elle passée sous silence.

Objectif et mesures

La CT met à jour et complète le rapport sur le financement de la collaboration intercommunale et l'indemnisation des charges de centre et charges spéciales dans les agglomérations, dans les régions rurales et dans les régions touristiques. Il s'agira aussi de vérifier où en est la mise en œuvre des modèles de financement et de compensation des charges présentés dans le rapport CTA du 31 mars 2011. Seront également présentés les modèles novateurs de compensation des avantages et des charges et de financement des tâches communes dans les espaces fonctionnels. La péréquation financière Confédération – cantons (RPT) ne fait pas l'objet de ces travaux.

Procédure et ressources

Au cours du second semestre 2017, le GTT dresse un bilan de ce qui se fait aujourd'hui, avec le concours d'experts externes et à partir du rapport CTA 2011. Suivront (premier semestre 2018) des recherches poussées sur les modèles novateurs.

Des ateliers (deuxième semestre 2018) seront l'occasion de débattre des résultats et de les consolider. La CT procédera ensuite à leur appréciation politique et les diffusera dans le cadre, par exemple, du dialogue avec les acteurs de la collaboration régionale.

Les coûts du projet (conseil externe, ateliers, traduction) sont estimés à CHF 120 000.-.

2.5 Politique des étrangers et d'intégration

Contexte

La Suisse comptant sur son sol un nombre d'étrangers parmi les plus élevés d'Europe, elle tient à réussir sa politique d'intégration. L'intégration est une condition de la cohésion sociale et elle est indispensable au développement économique et social du pays. Afin de relever ce défi impliquant conjointement la Confédération, les cantons et les communes, il est nécessaire d'adopter une démarche coordonnée. Près de 85% de la population étrangère vit dans les agglomérations, raison pour laquelle la CTA a défini, depuis sa création, la politique des étrangers et d'intégration comme un point fort de son Programme de travail et lancé différents projets.

Ces prochaines années, le nombre croissant de demandeurs d'asile et donc de réfugiés reconnus et de personnes admises à titre provisoire confrontera la Suisse à de nouveaux défis. Si ces personnes ne réussissent pas à s'intégrer professionnellement dès les premières années, on court le risque qu'un grand nombre d'entre elles soient à la charge des cantons et des communes, ce qui impliquera une hausse considérable des coûts de l'aide sociale, avec des ressources supplémentaires à la clé.

Objectif et mesures

Tous ces éléments font que la politique des étrangers et d'intégration reste à l'ordre du jour de la collaboration tripartite. Il faudra cependant attendre la troisième Conférence nationale sur l'intégration du 19 juin 2017 pour tirer des enseignements en termes d'objectifs et de mesures.

Procédure et ressources

À la fin 2017, la CT arrête la suite des travaux en se fondant sur les résultats de la troisième Conférence nationale sur l'intégration.

Les coûts estimés sont de l'ordre de CHF 80 000.-, dont CHF 50 000.- sont financés par les réserves des années 2013-2015.

2.6 Autres sujets

Voici une série de sujets qui pourraient figurer à l'ordre du jour des travaux de la CT, selon les développements intervenus dans ces domaines. La finalité des travaux sera précisée le moment venu (objectif, procédure, ressources)

Programme « Cohésion dans les quartiers »

Le rapport du Conseil fédéral « Politique des agglomérations de la Confédération 2016+ » du 18 février 2015 annonce le lancement du programme « Cohésion dans les quartiers ». En se fondant sur les enseignements du programme « Projets urbains » (2008-2015), la Confédération accordera des aides financières pour soutenir des projets durables de développement de quartiers dans des zones sensibles.

Le programme développe le principe d'action D2 : « Programme d'encouragement de la cohésion sociale Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations » de la CTA du 7 juin 2013 (thématique D « Cohésion sociale ») ; il doit être élaboré sur le mode tripartite. L'ARE est chargé de poursuivre le programme en collaboration avec les offices concernés.

Rôles et compétences des trois échelons institutionnels en aménagement du territoire

La révision de la loi sur l'aménagement du territoire entend tenir compte au mieux du développement vers l'intérieur. Elle comprend des prescriptions plus détaillées concernant les plans directeurs cantonaux et la planification communale des zones et de l'affectation. Or, à travers l'instrument des projets d'agglomération, la Confédération s'ingère progressivement dans l'aménagement du territoire des cantons et des communes.

Cette évolution est source de tiraillements entre gestion centralisée et respect du principe de subsidiarité, dans les relations Confédération-cantons mais aussi, par ricochet, dans les relations cantons-communes. Il importe donc de clarifier les rôles et les compétences des trois échelons institutionnels en matière d'aménagement du territoire. Ce projet pourrait être formulé une fois les enseignements tirés de la discussion de la CT sur le rapport quinquennal Projet de territoire Suisse.

Participation de la population

La participation de la population est une façon de vivre la démocratie et concerne donc les trois niveaux de l'État. Elle est d'une importance capitale pour l'intelligibilité des projets des pouvoirs publics. Or, ce processus est très complexe. La CT pourrait présenter les modèles de participation qui ont fait leurs preuves en Suisse et à l'étranger et indiquer quelles difficultés pourraient en résulter (groupes de population difficilement accessibles) et quelles sont les limites de l'exercice (susciter de trop grandes attentes, p. ex.). Citons à ce titre les modèles de participation qui prévoient l'intégration au processus de personnes peu formées ou issues de la migration. Il faudrait aussi utiliser davantage les moyens de communication de type médias sociaux.

Paysage, biodiversité et services écosystémiques

La Stratégie Biodiversité Suisse adoptée en 2012 par le Conseil fédéral se propose de créer une infrastructure écologique, afin de réserver l'espace nécessaire au maintien durable de la biodiversité et de promouvoir la biodiversité dans l'espace urbain. Ces deux objectifs ont des incidences sur l'aménagement du territoire aux trois échelons institutionnels et doivent donc être mieux pris en compte dans les instruments de planification et de coordination. D'une façon générale, la création d'une infrastructure écologique, le développement de la diversité dans l'espace urbain et l'affectation du territoire signifient collaborer en matière d'aménagement du territoire, mettre à profit les synergies et travailler « main dans la main ».

3. Information et réseautage : dialogue avec les acteurs de la collaboration régionale

Contexte

La CTA a consacré de nombreux travaux à la collaboration verticale et horizontale au sein des agglomérations. Elle s'est notamment concentrée sur les aspects de pilotage politique dans les espaces fonctionnels. Le rapport ECOPLAN « Collaboration dans les agglomérations : bilan et perspectives » du 5 février 2016 montre que les structures de collaboration sont devenues une réalité politique.

Les travaux de la CTA ont surtout thématiquement les structures, et moins les acteurs engagés dans la collaboration régionale qui n'ont été que rarement pris en compte directement dans les recommandations ou associés aux travaux de la CTA. Le projet « Réseautage des acteurs des espaces métropolitain » est l'exception qui confirme la règle, puisque la CTA a organisé un échange politique sur les activités des quatre territoires d'action à caractère métropolitain.

Objectifs

Plateforme politique réunissant les trois échelons institutionnels, la CT n'envisage pas d'intégrer les acteurs de la collaboration régionale, se fondant pour cela sur des réflexions d'ordre public. Cependant, dans le souci de renforcer son action, la CT entend associer plus étroitement ces acteurs aux travaux tripartites. Elle compte lancer un dialogue avec eux à cette fin.

La CT organisera au besoin des rencontres nationales à l'intention des acteurs régionaux. Les groupes cibles sont les représentants politiques et techniques des structures de collaboration régionale au sein des agglomérations, les espaces ruraux et les régions de montagne et les structures globales ville-campagne. Le cercle des participants devrait être le plus inclusif possible. Il s'agira de présenter les travaux et les conclusions de la CT, d'en débattre et de prendre acte des demandes des participants.

On veillera à que les thématiques de ces rencontres ne se recoupent pas celles d'autres manifestations propres à un secteur en particulier – projet d'agglomération « Transports et urbanisation », mesures Nouvelle politique régionale (NPR), p. ex. Les sujets choisis auront donc un caractère institutionnel (gestion politique/gouvernance au sein de l'espace fonctionnel, péréquation des ressources et compensation des charges, thématiques transversales dans l'optique des acteurs de la collaboration régionale, etc.).

Procédure et ressources

Selon les résultats des travaux de la CT, on demandera aux acteurs de la collaboration régionale s'ils voient la nécessité d'organiser une rencontre. Le GTT décide s'il convient ou non d'en faire la proposition à la CT.

L'enveloppe prévue est de l'ordre de 20 000.- par rencontre.

proposés par ses membres. Conformément à la pratique actuelle, le budget définitif sera arrêté annuellement sur la base des besoins effectifs.

4.2.2 Coûts du secrétariat

La gestion du Secrétariat CT incombe à la CdC, respectivement à son secrétariat. Voici les attributions du Secrétariat (selon les termes de la convention du 30 décembre 2011) :

- préparer les séances du CT, du Comité des présidents de délégation et du Groupe de travail tripartite (GTT) : ordres du jour, invitations, papiers de proposition (allemand et français, traduction), gestion du Closed-User-Group, procès-verbaux, mise en œuvre des décisions ;
- préparer les séances des groupes de travail et directions de projets: ordres du jour, invitations, procès-verbaux, aide (rédaction, contenus) ;
- mener et évaluer les appels d'offres pour les mandats externes et suivre/coordonner les projets assurés par des externes : organisation, rédaction et, en partie, contenus ;
- s'acquitter des travaux de gestion du Secrétariat de la CT : gestion des adresses ; administration du personnel, budget et comptes ;
- assurer les relations publiques CT : préparation des communiqués et des conférences de presse, gestion du site Internet, organisation de séminaires.

Compte tenu des priorités de travail proposées, les ressources du Secrétariat CT correspondent au moins aux besoins actuels. Ses prestations sont indemnisées à raison de CHF 330 000.- par an (état 2016) et englobent les frais de personnel et d'infrastructure.

4.2.3 Coûts globaux

Selon les ch. 4.2.1 et 4.2.2, l'enveloppe maximale pour les années 2017-2021 se présente comme suit :

	2017	2018	2019	2020	2021
Priorités de travail	120'000	120'000	120'000	120'000	120'000
Secrétariat CT	330'000	330'000	330'000	330'000	330'000
Total	450'000	450'000	450'000	450'000	450'000