

Association de l'espace rural à la collaboration tripartite

Rapport final de la direction de projet
avec les contributions de
Daniel Arn et Mirjam Strecker,
Recht & Governance

25 mars 2014

Sommaire

1. Contexte	4
1.1 Le thème de l'espace rural dans les travaux passés de la CTA.....	4
1.2 Mandat et objectifs du projet.....	5
1.3 Méthodologie.....	6
2. Bases	7
2.1 Approche de la notion d' « espace rural » en Suisse.....	7
2.2 Interventions parlementaires et initiatives politiques sur les questions de collaboration tripartite et d'espace rural.....	11
2.3 Publications et recherche sur le thème « Collaboration tripartite et espaces ruraux ».....	12
2.4 Résumé des interviews.....	14
3. Synthèse d'étape : données tirées des documents de base	17
3.1 Enjeux (là où le bât blesse).....	17
3.2 Remarques générales sur la collaboration tripartite.....	18
3.3 Réflexions autour de questions institutionnelles.....	19
3.4 Réflexions relatives à l'association de l'espace rural.....	20
4. Modèles possibles et leur évaluation	21
4.1 Enjeux.....	21
4.2 Discussion autour des combinaisons de modèles.....	22
4.3 Combinaison I : modèles.....	29
4.4 Combinaison IV : modèles.....	34
4.5 Priorisation d'un modèle.....	41
5. Thématiques de la collaboration tripartite	44
5.1 Discussions réservées aux questions tripartites.....	44
5.2 Imbrications fonctionnelles / point de vue global.....	44
5.3 Mêmes sujets – focus différent ou intérêts divergents.....	45
5.4 Synthèse: limitation aux questions ayant une importante <i>incidence spatiale</i>	46
6. Règles du jeu au sein d'une conférence tripartite	47
6.1 Procédures.....	47
6.2 Représentation.....	47
6.3 Détermination de l'agenda.....	51
6.4 Résultats de la collaboration tripartite.....	51
6.5 Pondération des voix.....	53
6.6 Organisation du secrétariat.....	53
6.7 Financement.....	53
6.8 Ancrage législatif de la CTA ou de la CT.....	54
7. Synthèse des recommandations de la direction de projet	55
Annexe I: Publications et recherche sur le thème «Collaboration tripartite et espaces ruraux»	56
Annexe II: Exploitation des contenus d'interviews	65

1. Contexte

Ces dernières décennies, la Suisse a subi d'importantes restructurations de son territoire. La croissance de la population, l'augmentation de la mobilité et le bouleversement des structures économiques ont eu pour conséquence une forte modification des espaces urbains et ruraux. À l'analyse, la distinction bipolaire « ville – campagne » se révèle peu utile aujourd'hui. Les imbrications entre espaces ruraux et espaces urbains se sont multipliées et diversifiées au cours de ces dernières années. Les limites entre politique de développement urbain et politique régionale deviennent de plus en plus floues. Il n'existe donc plus ni l'espace rural unique, ni l'espace urbain. Sous de nombreux aspects, les petites agglomérations présentent des structures similaires et des problèmes de développement analogues aux régions rurales qui constituent leur arrière-pays. À l'opposé, certains centres touristiques en régions alpines sont devenus de véritables villes, avec un rayonnement international. Tous ces types d'espaces se caractérisent par des problématiques hétérogènes, qui appellent des stratégies de développement et des solutions différenciées.

Par le passé, la Suisse a su se doter de nombreux instruments lui permettant de réagir de manière adéquate aux multiples défis d'organisation spatiale qui se posaient à elle. Les structures et procédures fédérales, les politiques sectorielles à incidence spatiale, la politique régionale et celle d'aménagement du territoire constituent d'importantes conditions-cadres. Nombreuses sont aujourd'hui les politiques à incidence spatiale en voie de transformation. La coordination des mesures éventuelles dans ces domaines en est encore à ses premiers balbutiements.

La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) s'est jusqu'ici essentiellement consacrée aux questions liées aux agglomérations. Mais la complexité croissante des relations entre espace urbain et espace rural a montré la nécessité de mettre en place des stratégies coordonnées. Le Projet de territoire Suisse s'inspire de ce postulat. Pour renforcer le partenariat entre ville et campagne, il est nécessaire de disposer de structures d'organisation tripartites, permettant de tenir compte des intérêts de l'espace urbain et de l'espace rural, sans négliger les intérêts communs d'ordre supérieur.

Dans ce contexte, la CTA s'est fixé comme objectif, dans son programme de travail 2012-2015, de montrer comment il serait possible d'associer l'espace rural à la collaboration tripartite.

1.1 Le thème de l'espace rural dans les travaux passés de la CTA

Dès sa création, la CTA était consciente de l'interdépendance croissante entre espaces ruraux et agglomérations. Dans la convention initiale de 2001 déjà, elle s'était par conséquent engagée à présenter l'impact de ses travaux sur les régions et communes hors agglomération.¹

En juin 2007, elle décidait en outre de lancer une discussion approfondie sur les interdépendances entre la politique des agglomérations et la politique de l'espace rural. Elle avait ainsi l'intention de sensibiliser les décideurs à cette problématique. La CTA défend le point de vue que la Suisse ne peut se développer de manière durable que si ses différents espaces peuvent se développer selon leurs potentialités, qu'ils sont reliés entre eux et que leur complémentarité est reconnue. Par la même occasion, la CTA voulait contribuer à dépasser la vieille opposition « ville-campagne ». Elle a donc commandé une étude à un groupe d'experts.² Sur la base de quatre études de cas, ces experts ont étudié les possibilités et les limites de la coordination entre politique des agglomérations et politique de l'espace rural.

Ce rapport explique que les relations entre espaces urbains et espaces ruraux sont marquées par une concurrence entre régions qui veulent disposer des mêmes avantages liés au développement (population croissante, multiplication des postes de travail, etc.). Les deux types d'espaces partagent alors les conséquences des mêmes erreurs de développement, à savoir la dispersion des constructions et le mitage du paysage, une certaine dégradation des conditions économiques et la congestion du trafic. Considérant le grand retard à combler dans l'espace urbain, les

¹ Cf. Convention du 20 février 2001 entre la Confédération, les cantons ainsi que les villes et communes relative à la création d'une Conférence tripartite sur les agglomérations, ch. 3.1, let. b.

² Berz Hafner + Partner AG / Communauté d'études pour l'aménagement du territoire C.E.A.T. (2009): Accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural. Rapport du 29 juin 2009 à l'attention de la Conférence tripartite sur les agglomérations.

acteurs de l'espace rural craignent de ne pas être suffisamment pris en compte en politique. Les experts rappellent que les problèmes de développement ne peuvent être résolus que si l'on tient compte des interdépendances entre ville et campagne. Dans leur rapport, ils esquissent les contours d'une politique de développement qui tiendrait compte de cette complémentarité.

La CTA a confirmé ce point de vue récemment, dans le cadre de son rapport intitulé « Bases pour la décision de principe quant à la reconduction de la CTA » (2010). Par la même occasion, elle a rappelé que ses priorités restent centrées sur les agglomérations et la résolution de leurs problèmes. Dans l'optique de poursuivre la collaboration tripartite, la CTA adresse les conclusions suivantes à ses membres:

« S'agissant du choix entre les deux variantes « Reconduction en tant que conférence sur les agglomérations » et « Reconduction en tant que conférence tripartite », la CTA reconnaît la nécessité de mieux prendre en compte les imbrications entre espaces urbains et ruraux par une orientation sur les espaces fonctionnels. En même temps, la divergence des intérêts entre espaces urbains et ruraux peut entraver l'identification des enjeux posés à la collaboration tripartite ainsi que la mise en place de stratégies adéquates pour résoudre les problèmes. Par ailleurs, il faut admettre qu'associer l'espace rural a pour corollaire un accroissement du degré de complexité de la collaboration tripartite dans son ensemble. Pour affronter ces défis, il est impératif que des solutions institutionnelles adéquates soient trouvées pour associer l'espace rural et ce, sans contrainte de temps.

La CTA recommande donc une procédure échelonnée: la conférence est reconduite dans un premier temps en tant que conférence sur les agglomérations avec mandat de démontrer, dans le cadre du programme de travail à partir de 2012, comment associer l'espace rural de façon adéquate à la collaboration tripartite. À moyen terme, il convient, de l'avis de la CTA, de développer des structures de collaboration tripartite à même de prendre en compte tant les intérêts des espaces urbains et ruraux que les intérêts communs supérieurs. »³

En 2011, la CTA a finalement adapté la convention, en y intégrant notamment la prise en compte de l'espace rural au niveau des objectifs stratégiques.⁴

1.2 Mandat et objectifs du projet

Se basant sur les fondements décrits au chapitre 1.1, la CTA a précisé, lors de sa séance du 4 mai 2012, les objectifs du projet « Association de l'espace rural à la collaboration tripartite » de la manière suivante:

- fixer les thèmes de la collaboration tripartite au sujet desquels une collaboration partenariale devrait s'instaurer entre la ville et la campagne tout en se focalisant sur des espaces fonctionnels ;
- développer des structures organisationnelles tripartites satisfaisant aux besoins des espaces urbains et des espaces ruraux ;
- vérifier les bases légales et organisationnelles de la collaboration tripartite.

De plus, la CTA a mandaté Daniel Arn et Mirjam Strecker (Recht & Governance, Berne) pour soutenir le projet par leur expertise. Dès le lancement du projet, les experts ont mis le doigt sur une difficulté inhérente au mandat : deux champs de questions doivent être explorés de manière conjointe alors qu'ils n'ont pas forcément de lien entre eux. D'une part, il s'agit de sélectionner les sujets sur lesquels il faudrait instaurer une collaboration tripartite entre partenaires urbains et partenaires ruraux, orientée principalement sur les espaces fonctionnels. D'autre part, si l'on s'en tient au descriptif du projet, il faudrait aussi déterminer la forme et l'orientation de la collaboration entre niveaux étatiques à l'échelle de toute la Suisse (Confédération, cantons, villes et communes). Les experts recommandaient de ne pas se cantonner à des sujets en rapport avec les espaces fonctionnels, mais d'analyser les possibilités d'une collaboration tripartite élargie, à l'échelle de toute la Suisse. Suivant leurs conseils, la CTA a défini leur mandat de manière large, c'est-à-dire en intégrant les espaces ruraux dans la réflexion, et en cherchant à définir les contours d'une future collaboration tripartite élargie, couvrant tout le territoire suisse. La CTA a aussi

³ Bases pour la décision de principe quant à la reconduction de la CTA. Rapport du Groupe de travail technique tripartite (GTT) avec recommandations et propositions de la CTA du 25 juin 2010, à l'attention des membres de la CTA, p. 21.

⁴ Cf. Convention du 30 décembre 2011 entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes relative à la reconduction de la Conférence tripartite sur les agglomérations, ch. 1, let. c.

demandé aux experts de réunir des informations sur diverses questions qui pourraient faire l'objet d'une telle collaboration.

1.3 Méthodologie

Pour accompagner les travaux, la CTA a institué une direction de projet composée paritairement de représentants des membres de la CTA.⁵ Le mandat ouvrait aussi la possibilité d'inviter aux séances de direction des spécialistes externes pour enrichir les discussions, le cas échéant. À l'initiative du Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) et en vue de l'élaboration du rapport final, la CTA a invité aux séances de la direction de projet le directeur du SAB (à partir de janvier 2014).

La direction de projet a commencé ses travaux en automne 2012. En collaboration avec les experts, elle a formulé ses premières hypothèses de travail pour clarifier le contexte. Parallèlement à cela, elle a pris connaissance des diverses interventions parlementaires sur ces questions (cf. chap. 2.2) ainsi que des études antérieures sur la question de la collaboration tripartite (cf. chap. 2.3). Elle a évalué toutes ces informations. Sur ces bases, les experts ont réalisé, dès fin 2012, des interviews avec les personnes-clés identifiées (cf. chap. 2.4). Les résultats de ces entretiens et les conclusions que la direction de projet en a tirées ont été présentés à la CTA sous la forme d'un rapport intermédiaire, lors de sa séance du 7 juin 2013.

En automne 2013, la direction de projet a pris position sur les différents modèles développés par les experts, en les classant provisoirement par ordre de priorité (cf. chap. 4). Elle s'est aussi attachée à repérer les champs d'action thématiques sur lesquels pourrait porter la collaboration tripartite (cf. chap. 5). Dans le même temps, la direction de projet a compris la nécessité de formuler des règles du jeu pour améliorer la collaboration tripartite, indépendamment des modèles. Ces règles devaient porter notamment sur la procédure, la représentation, l'output, etc. (cf. chap. 6).

Le 19 novembre 2013, la direction de projet présentait ses conclusions dans le cadre d'un atelier réunissant des experts sélectionnés. Cet atelier rencontra un vif intérêt. Une trentaine d'experts représentant tous les niveaux étatiques, et aussi quelques organisations non gouvernementales, y participèrent. Dans les grandes lignes, les discussions avec les participants à l'atelier ont confirmé les conclusions des experts mandatés et de la direction de projet. Une des leçons tirées de l'atelier a été le constat que l'orientation future de la CTA est une question éminemment politique. Les techniciens seuls n'étaient pas en mesure de d'apporter une réponse définitive à des questions telles que la représentation dans les structures. La direction de projet s'est ainsi vu conseiller de présenter ses réflexions aux instances politiques, et de demander à ces dernières de prendre dès que possible une décision de principe.

La direction de projet a donc présenté, dans le présent document, avec l'aide des deux experts mandatés, le stade actuel de sa réflexion. Lors de sa prochaine séance, planifiée pour le 27 juin 2014, la CTA est invitée à discuter des recommandations de la direction de projet, puis à soumettre ses conclusions aux membres de la CTA, ainsi qu'à d'autres cercles intéressés, pour avis (cf. chap. 7).

⁵ La direction de projet est composée des personnes suivantes :

Représentants de la Confédération : Jürg Blattner, chef de la section Politique des agglomérations, ARE, Annette Christeller, domaine de la Politique régionale et d'organisation du territoire, SECO et membre du Réseau de la Confédération pour l'espace rural.

Représentants des cantons : Nicole Gysin, responsable adjointe du domaine de Politique intérieure à la CdC (présidence), Boris Spycher, Service du développement territorial du canton des Grisons.

Représentants des organismes de niveau communal : Renate Amstutz, directrice de l'Union des villes suisses (UVS), Ulrich König, directeur de l'Association des communes suisses (ACS).

2. Bases

2.1 Approche de la notion d' « espace rural » en Suisse

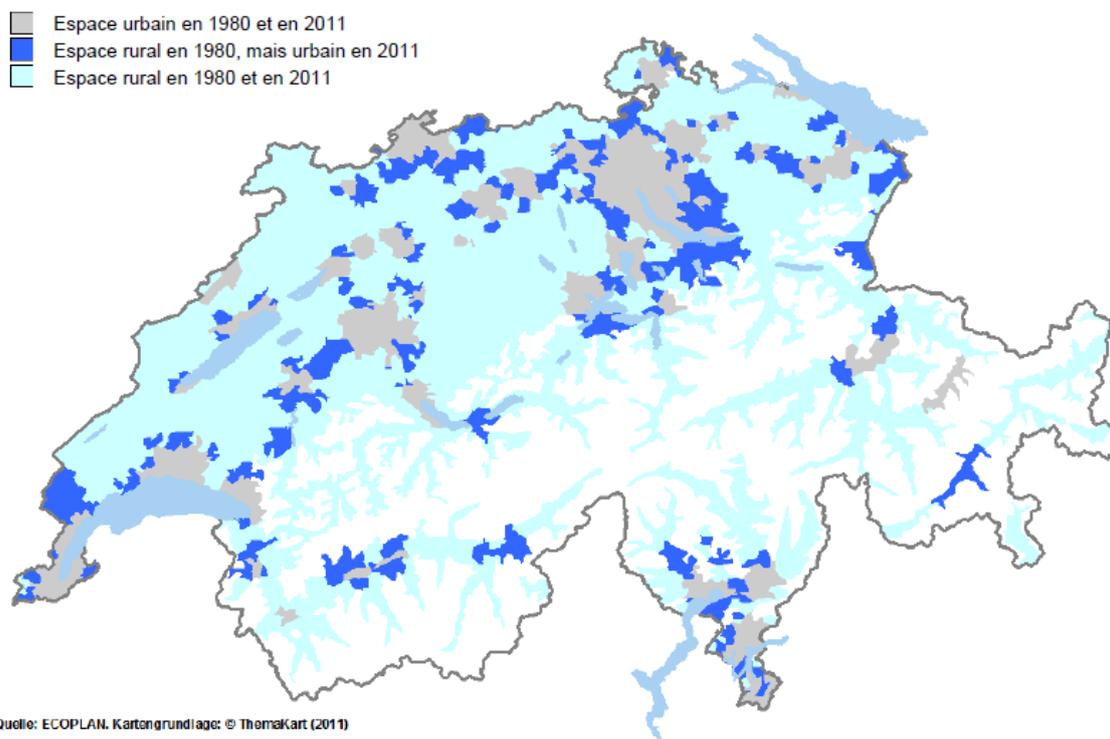
L'Office fédéral du développement territorial (ARE) a collecté, au moyen d'un monitoring, des données statistiques officielles pour montrer objectivement comment l'espace rural se développe en Suisse. Ce rapport est utilisé par la Confédération comme base pour faire évoluer la stratégie et les mesures spécifiques à cet espace. Dans les lignes qui suivent, on trouvera un extrait textuel de ce rapport:⁶

Tendances générales

Étalement des villes et des zones urbaines

L'espace rural a perdu 430 communes, d'une surface totale de 4 761 km², au profit de l'espace urbain entre 1980 et 2010. La part de l'espace rural suisse en termes de surfaces a reculé de 89 à 77 %.

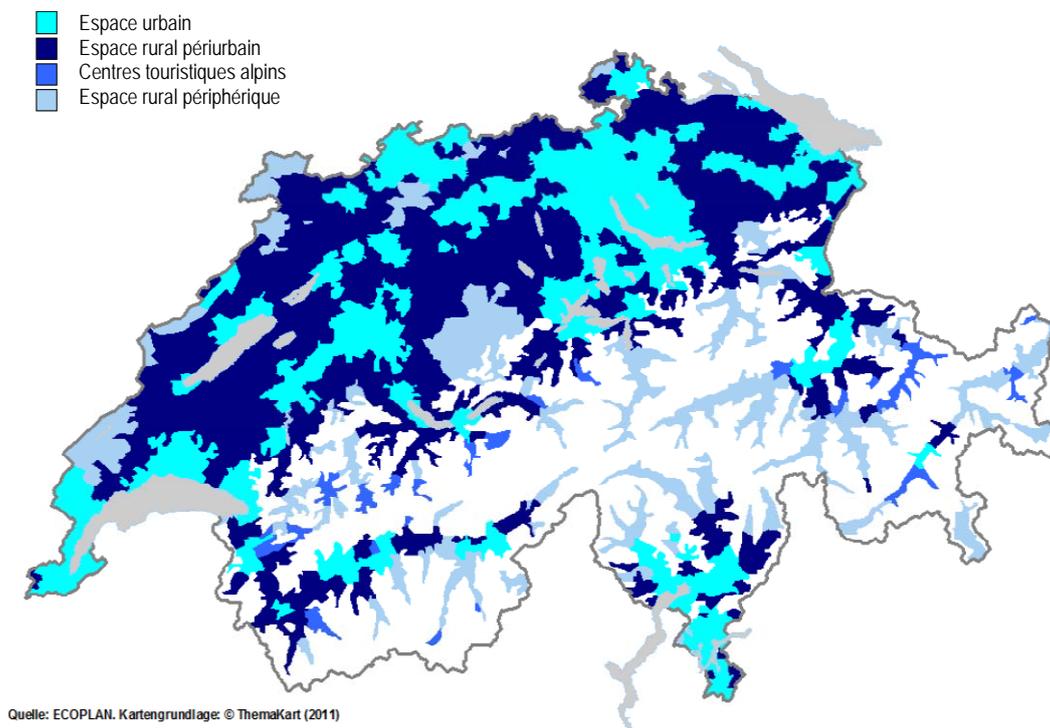
Figure: Variation de l'espace rural entre 1980 et 2011 (source: rapport de synthèse, p. 12)



La majeure partie de l'espace rural – plus de 80 % en 2010 – se compose de communes périurbaines (1 322 communes sur 1 636) situées non loin d'agglomérations ou de villes isolées. Seules 292 communes (18 % des communes de l'espace rural) se trouvent dans les espaces ruraux périphériques.

⁶ Office fédéral du développement territorial (ARE): Monitoring de l'espace rural, Rapport de synthèse 2012, pp. 1 à 3 Les figures proviennent également de ce rapport. Elles seront utilisées plus loin, avec l'indication de leur source, pour illustrer le résumé des tendances.

Figure: L'espace rural aujourd'hui (2011): types d'espaces ruraux (source: rapport de synthèse, p. 14)



La part de la population rurale dans la population totale ne cesse de diminuer.

Le taux d'urbanisation – part de la population qui vit dans l'espace urbain – s'est accru de 61 à 74 % entre 1980 et 2010.

Croissance démographique dans de nombreuses régions rurales

Malgré un solde négatif des migrations nationales, la population de nombreuses régions rurales augmente en Suisse, à la différence de plusieurs pays européens. Depuis 2000, l'espace rural dans son ensemble enregistre une croissance démographique de 7 %, bien que ce soit surtout les régions périurbaines qui se développent.⁷

Approvisionnement de base toujours bon dans l'espace rural, mais distances plus grandes pour accéder aux services correspondants

La densité rurale des prestations de base par habitant est toujours relativement bonne (aussi par rapport aux agglomérations). Mais la qualité d'approvisionnement (commerce de détail, Poste, écoles) a diminué par le passé. Les distances pour accéder aux services d'approvisionnement sont devenues plus longues.

Dynamisme économique moindre dans l'espace rural

Les régions rurales présentent une combinaison de branches où la part des branches à forte productivité est moindre. Leur développement est donc moins dynamique que celui de l'espace urbain. On y crée moins de nouveaux emplois dans de nouvelles entreprises.

Chômage inférieur dans l'espace rural

En 2010, seules 2,1 personnes actives sur 100 sont inscrites au chômage dans les espaces ruraux périphériques. Ce taux est de 4,3 sur 100 en milieu urbain. Le chômage en milieu rural est globalement inférieur à la moyenne suisse.

⁷ La direction de projet rappelle toutefois que, selon ses observations, la qualité de l'approvisionnement de base s'est plutôt dégradée, ces dernières années, dans les régions périphériques. Il faut en général se déplacer aujourd'hui sur de plus longues distances pour accéder aux services.

L'interdépendance entre espace rural et espace urbain s'est renforcée

Le pourcentage des personnes actives travaillant hors de leur localité de résidence a progressé de 41 à 57 % entre 1980 et 2000.

L'espace rural en tant qu'espace de détente pour la population des régions urbaines

Un nombre supérieur à la moyenne de déplacements de l'espace urbain aux espaces ruraux périphériques ou aux centres touristiques alpins ont pour motif les loisirs. Plus de 80 % des résidences secondaires de l'espace rural appartiennent à des personnes domiciliées dans l'espace urbain.

Utilisation moins intensive des surfaces d'habitat et d'infrastructure dans l'espace rural

La part des surfaces d'habitat et d'infrastructure est bien entendu nettement moindre dans l'espace rural que dans l'espace urbain. Les surfaces nécessaires aux infrastructures de transport sont relativement importantes, les zones industrielles, artisanales ou commerciales sont moins grandes que la moyenne. Les surfaces d'habitat et d'infrastructure de l'espace rural ont augmenté 1,5 fois plus que les emplois et la population. Le cas contraire s'observe dans l'espace urbain: une augmentation de l'intensité d'utilisation et donc une certaine densification y ont eu lieu.

Tendances de l'espace rural périurbain

Solde positif des migrations nationales

Les communes périurbaines présentent la plus forte croissance démographique de l'espace rural. Ces communes enregistrent plus de personnes qui arrivent d'autres communes suisses que de personnes qui y émigrent.

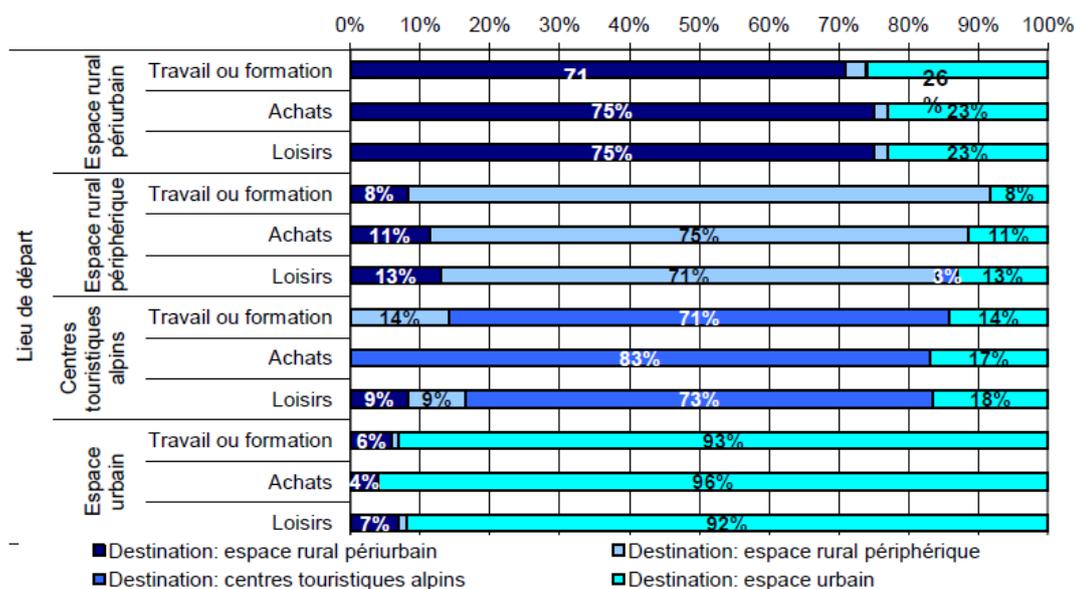
Les communes périurbaines sont des lieux de résidence qui attirent les familles avec enfants

Dans les espaces périurbains, la représentation des personnes âgées de 40 à 55 ans, des enfants jusqu'à 20 ans et des ménages avec enfants est supérieure à la moyenne. Conformément à cette évolution, beaucoup de nouvelles unités d'habitation ont aussi été construites dans les espaces périurbains entre 2000 et 2010: par rapport à l'ensemble du parc des logements, on y a pratiquement construit deux fois plus que dans les espaces ruraux périphériques.

Mouvements pendulaires intenses entre l'espace périurbain et l'espace urbain

C'est entre les espaces périurbains et urbains que les interactions ville-campagne sont les plus intenses. Environ 26 % de la population périurbaine fait la navette en direction de l'espace urbain pour son travail ou sa formation.

Figure: Proportion des trajets entre lieu de départ et lieu d'arrivée selon le type d'espace et le motif de déplacement (source: rapport de synthèse, p. 43)



Base : 106 880 déplacements en Suisse avec géocodage valable ; source : OFS, ARE, microrecensement transports 2005

Le secteur agricole est en mutation

La moitié des exploitations agricoles de Suisse sont situées dans l'espace rural périurbain. Depuis 1980, le nombre des exploitations agricoles a diminué de 42 % dans l'espace rural et la part des grandes exploitations y a nettement augmenté.

Développement touristique inférieur à la moyenne

L'espace périurbain enregistre en revanche des difficultés croissantes à suivre le rythme, dans le domaine touristique, d'autres espaces attractifs.

Tendances des espaces ruraux périphériques

Migration vers d'autres espaces et vieillissement croissant

La population augmente certes aussi dans les espaces ruraux périphériques, mais non partout et nettement moins que dans le reste de l'espace rural ou dans les régions urbaines. Il se produit une émigration des communes rurales périphériques vers d'autres espaces. Les régions alpines sont particulièrement sous pression. On observe simultanément un vieillissement croissant dans les régions périphériques: le nombre de personnes âgées de plus de 64 ans qui habitent dans les espaces ruraux périphériques est supérieur à la moyenne.

Pertes d'emplois dans les espaces ruraux périphériques

Les espaces ruraux périphériques ont perdu 2 % des emplois dans le secteur de l'industrie et des services entre 1995 et 2008. Les régions périphériques des vallées alpines sont particulièrement touchées. Mais il y a aussi quelques régions qui présentent une croissance (p. ex. le Jura).

Augmentation des surfaces boisées due au repli de l'économie alpestre

L'analyse de 84 communes des cantons de VD, VS et BE révèle une diminution des alpages de l'ordre de 3 à 9 % depuis 1983. La surface boisée a augmenté dans une mesure comparable au cours de la même période.

Tendances des centres touristiques alpins hors agglomération

Lieux de résidence partiellement attractifs malgré une situation périphérique: Quelques centres alpins connaissent un intense développement touristique et attirent des résidents malgré une situation périphérique: les centres touristiques alpins constituent des lieux de résidence attractifs notamment pour les personnes à revenu élevé et pour les étrangers.

Évolution inhomogène de l'emploi

L'évolution de l'emploi est très inhomogène dans les centres touristiques alpins: on rencontre aussi bien des centres qui présentent une évolution négative du nombre d'emplois que des centres où cette évolution est positive.

Boom de la construction variable au cours du temps dans les centres touristiques alpins

Entre 2000 et 2010, l'activité de construction dans les centres touristiques alpins – et dans l'espace périurbain – a été pratiquement deux fois plus intense que dans les espaces ruraux périphériques.

2.2 Interventions parlementaires et initiatives politiques sur les questions de collaboration tripartite et d'espace rural

Parallèlement aux réflexions de la CTA et à ses tentatives de mieux intégrer l'espace rural dans la collaboration tripartite (cf. chap. 1.1), des initiatives politiques étaient prises sur ces mêmes questions.

En mars 2003 déjà, le député Hansruedi Stalder déposait sur le bureau du Conseil fédéral un postulat⁸ demandant de mettre sur pied, en collaboration avec les cantons et les communes, une Conférence pour le développement de l'espace rural et des régions de montagne. Cette intervention parlementaire relative à la politique régionale était basée sur le constat que les régions périphériques et les régions de montagne voyaient leur situation se dégrader régulièrement, ce mouvement étant encore accéléré par différents facteurs économiques ou politiques. Elle préconisait de développer des modalités de collaboration horizontale et verticale, afin de répondre au mieux à ces défis de politique régionale. Pour soutenir le développement futur de l'espace rural et des régions de montagne, M. Stalder proposait de constituer une plateforme qui ressemblait à la CTA.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral proposait de soumettre cette question aux cantons et aux communes, dans le cadre de la Nouvelle Politique Régionale (NPR). En automne 2003, un groupe de travail examinait différents modèles et proposait trois variantes de solution pour la consultation.⁹

Dans son message au Parlement, le Conseil fédéral, s'appuyant sur le résultat de la consultation, avait finalement recommandé de poursuivre le travail sous la forme de la CTA, d'accumuler ainsi des expériences dans la collaboration tripartite, et d'associer de cas en cas des représentants de l'espace rural pour des problèmes particuliers.¹⁰

En septembre 2011, les deux Chambres du Parlement demandaient au Conseil fédéral d'élaborer, dans le prolongement de la motion Maissen, une stratégie cohérente pour les régions et espaces concernés. Cette stratégie devait comprendre des principes généraux et des lignes directrices ainsi que des délais concrets quant à leur mise en œuvre. À cet effet, une attention particulière serait portée à la collaboration verticale des acteurs concernés aux différents niveaux étatiques. Cette motion trouvait sa raison d'être dans le constat que, depuis l'entrée en vigueur de la Nouvelle politique régionale en 2008, la politique régionale avait perdu le caractère intégratif qu'elle avait jusqu'alors. Dès lors, il manquait un cadre stratégique dicté en amont quant à l'orientation à donner au développement des régions de montagne et des espaces ruraux, comme le prévoyait d'ailleurs l'esquisse de Projet de territoire Suisse. La motion exigeait du Conseil fédéral qu'il élabore cette stratégie en collaboration étroite avec les acteurs essentiels de ces espaces. Cela inclut avant tout la Confédération, les cantons, les régions et les communes, mais aussi les organisations faitières nationales.

Le Conseil fédéral avait proposé de rejeter la motion, mais sans succès. Dans sa réponse, il rappelait que la Confédération, les cantons et les communes disposaient déjà d'un cadre d'orientation pour faciliter la prise de décision sur les problèmes à incidence spatiale : le Projet de territoire Suisse. Selon lui, ce projet permettait de dépasser le traditionnel clivage ville/campagne et de mettre l'accent sur les « territoires d'action », avec des orientations stratégiques différentes pour chacun d'eux, orientations qui englobent les préoccupations des espaces ruraux. Le Conseil fédéral relevait par ailleurs que la coordination des activités qui ont une incidence sur le territoire était assurée au sein de la Conférence pour l'organisation du territoire, (cf. ordonnance du 22 octobre 1997 sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire). Du point de vue du Conseil fédéral, il ne restait qu'une seule question stratégique importante d'ouverte : comment, le cas échéant, coordonner verticalement les actions des différentes politiques sectorielles qui visent plus spécifiquement les espaces ruraux entre les trois niveaux de l'État de manière plus systématique ? Le modèle de la Conférence tripartite sur les agglomérations, qui a fait ses preuves sous la direction des cantons, pourrait être repris pour les espaces ruraux à l'initiative et sous la houlette des cantons.

À l'heure actuelle, deux processus d'étude sont menés parallèlement au niveau de la Confédération. Leurs résultats devraient être présentés au Conseil fédéral au printemps 2015. D'une part, pour répondre à la motion Maissen,

⁸ Postulat Hansruedi Stadler (03.3136): Nouvelle politique régionale. Conférence pour le développement de l'espace rural et des régions de montagne. Déposé le 20 mars 2003.

⁹ Modèle 1 Conférence tripartite Confédération, cantons, communes « Espace rural et régions de montagne » (=TKLB)

Modèle 2 Conférences ad hoc

Modèle 3 Instauration d'une « Grande conférence tripartite »

¹⁰ Message du 16 novembre 2005 sur la Nouvelle politique régionale (NRP), 2006, FF 223.

le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) élabore une stratégie pour l'espace rural. D'autre part, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) est en train de formuler une politique globale pour l'espace rural, réalisant ainsi un mandat dont il était chargé pour la législature 2011 à 2015. Les deux projets traiteront également de questions liées au mode de gouvernance, et tiendront compte des réflexions faites au sein de la CTA.

Le présent projet représente également une réponse indirecte aux interventions parlementaires de M. Hannes Germann, conseiller aux États, et de M. Kurt Fluri, conseiller national, qui ont déposé chacun, en septembre 2013, un postulat relatif à l'application de l'article 50 de la Constitution fédérale concernant les communes. Les deux postulats demandent que soient analysés les résultats et les effets concrets de cet article constitutionnel introduit en l'an 2000. Il s'agira de vérifier que les attentes ont bien été remplies et de reconnaître si et comment cet article a pu influencer les processus décisionnels. Il faudra enfin montrer comment il serait possible d'améliorer la mise en œuvre de cet article. Ces postulats ont été acceptés par les deux Chambres. L'Office fédéral de la justice (OFJ) est en train d'élaborer un rapport à ce sujet.

Enfin, le présent projet doit aussi tenir compte des activités du Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), qui a intégré dans son agenda politique 2012 – 2015 une priorité : élargir la Conférence tripartite sur les agglomérations aux régions de montagne et à l'espace rural, afin de créer une plateforme de dialogue entre les zones urbaines et l'espace rural. Dans ce but, le SAB a pris contact en 2013 avec le président de la CTA. La discussion entre les présidents a permis de faire état de la requête suivante : au cas où la CTA déciderait d'intégrer la thématique des espaces ruraux dans la collaboration tripartite, le SAB est d'avis qu'il faudrait modifier les règles de représentation des membres de la CTA. Concrètement, le SAB demande à être intégré dans la CTA à titre de représentant des espaces ruraux de niveau communal, sur le même modèle que sont représentées l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses.

2.3 Publications et recherche sur le thème « Collaboration tripartite et espaces ruraux »

La thématique « espace rural et collaboration tripartite » a été peu étudiée jusqu'à présent. Toutefois, certains aspects partiels de la problématique ont été abordés ces dernières années par différents auteurs. Mais on ne trouve nulle part une exploration approfondie de la collaboration tripartite sous l'angle des espaces ruraux. Le présent chapitre donne un aperçu des résultats de la recherche actuelle en la matière. En annexe, on trouvera des résumés succincts des études citées.

En 2006, la Société suisse d'études pour l'organisation de l'espace et la politique régionale (OEPR) a édité un document de travail qui propose une vision pour l'avenir des espaces ruraux.¹¹ Selon cette vision, les espaces ruraux et urbains de Suisse sont dans un rapport de complémentarité. Il en ressort une structure du territoire Suisse satisfaisant à la double exigence de servir de patrie à ses habitants et de base permettant de répondre aux enjeux économiques futurs. La structure économique des espaces ruraux est diversifiée. Une importance particulière est accordée aux branches modernes et porteuses, dans lesquelles les centres régionaux font office de moteurs de développement. Les centres régionaux exercent une fonction de moteurs du développement. Dans sa vision, l'OEPR prévoit que les espaces ruraux seront dotés d'infrastructures de qualité répondant aux besoins de la population et de l'économie (transports, électricité, eau, télécommunications, etc.) et il en est de même pour les services (administration, TP, biens de première nécessité, institutions éducatives, sanitaires et sociales, etc.). Enfin, la politique de l'espace rural devrait appliquer le principe du développement durable: elle vise un équilibre entre les aspects économiques, sociaux et écologiques. Pour concrétiser cette vision, l'OEPR recommande d'instituer une Conférence tripartite de l'espace rural, qui permettrait notamment d'améliorer la coordination verticale et de favoriser le dialogue entre les différents niveaux.

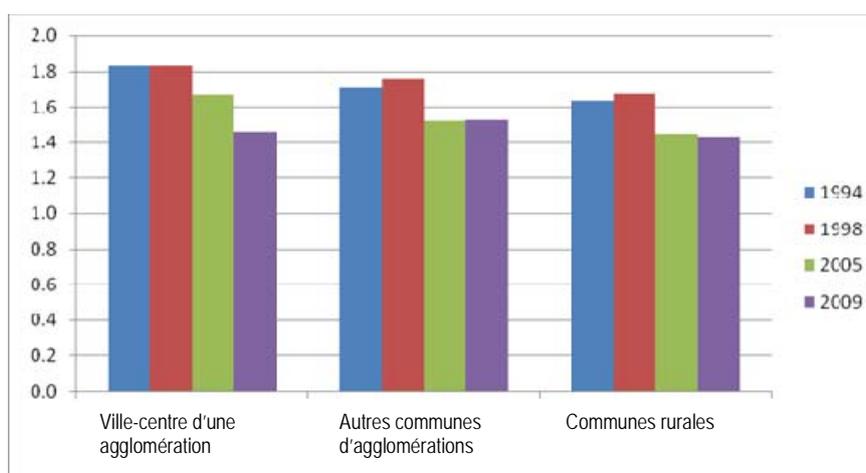
Le rapport d'expertise du bureau Berz Hafner + Partner AG, mandaté par la CTA propose, lui aussi, d'améliorer la collaboration entre l'espace urbain et l'espace rural (cf. chap. 1.1). Les experts arrivent à la conclusion que la sphère politique devrait mieux soigner les relations ville-campagne. En effet, ces deux types de régions ne peuvent se développer que si l'on tient compte de manière appropriée de leur interdépendance. Ils recommandent aux cantons

¹¹ Société suisse d'études pour l'organisation de l'espace et la politique régionale (OEPR): Les espaces ruraux en Suisse, février 2006

de renforcer leur collaboration dans le domaine de la politique régionale, et de créer des plateformes régionales pour élaborer une politique ville-campagne complémentaire. Sur la base de ce rapport, la CTA décida qu'il serait bon de renforcer le partenariat entre ville et campagne, et de faire en sorte, à long terme, d'associer l'espace rural dans la collaboration tripartite, sous une forme adéquate.

Dans le cadre du présent projet, les auteurs se sont notamment entretenus avec le professeur Andreas Ladner (IDHEAP, Lausanne), qui avait procédé, en 2009, à une enquête auprès des secrétaires ou greffiers communaux de Suisse sur le thème « Limites de capacité des communes suisses ». À entendre les cadres des administrations communales interrogés dans cette enquête, les différences entre les villes-centres, les communes d'agglomération et les communes rurales seraient plutôt mineures pour ce qui est de leurs problèmes et de leurs charges. D'après M. Ladner, l'intensité des problèmes s'est affaiblie dans tous les types de communes et cette tendance est encore plus marquée dans les villes que dans les communes rurales.

Figure: Limites des prestations des communes (indice): Développement 1994-2009 pour les agglomérations et les communes rurales



Si l'on examine les limites de prestations par domaine, on s'aperçoit, d'après ladite étude, que des différences sont perceptibles entre communes urbaines et communes rurales sur les questions suivantes:

- culture et sport (dans ce domaine, les centres urbains subissent une pression plus importante);
- soutien et encadrement des personnes âgées, questions scolaires, aménagement du territoire (dans ces domaines, les espaces ruraux subissent une pression plus importante);
- soutien des chômeurs, transports publics et transports privés (les agglomérations sont plus fortement sollicitées);
- tâches relevant de la police communale (certaines villes-centres ont atteint les limites des prestations).

M. Kilian Meyer, docteur en droit, dans sa thèse de doctorat, est arrivé à la conclusion que, pour maîtriser les tâches fédérales, il est très important de soigner la coordination verticale entre les trois niveaux étatiques, et que cette coordination prendrait encore plus d'importance dans les années à venir. Il considère la CTA comme un instrument ayant fait ses preuves dans la pratique. Or, M. Meyer recommande de ne plus concentrer toute l'attention sur les espaces urbains, mais d'associer les régions rurales dans les processus de coordination verticale.

« En conclusion, il faudrait changer le nom de la CTA, et l'appeler seulement Conférence tripartite. »¹² M. Meyer recommande également de créer une base légale spécifique pour cet important projet fédéral.

Enfin, en 2012, le Projet de territoire Suisse a, pour la première fois, élaboré une conception du développement territorial durable pour la Suisse, qui soit assumée conjointement par les instances des trois niveaux étatiques.¹³ Il offre un cadre d'orientation et se base sur des territoires d'action composés à la fois de communes urbaines et de régions rurales. Dans sa première partie, ce document présente les cinq objectifs suivants:

¹² Kilian Meyer, *Gemeindeautonomie im Wandel* (L'autonomie communale en mutation), thèse de doctorat (en allemand), St-Gall 2011, p. 404.

¹³ Conseil fédéral, CdC, DTAP, UVS, ACS: *Projet de territoire Suisse*. Version remaniée, Berne, 2012.

1. Préserver la qualité du cadre de vie et la diversité régionale
2. Ménager les ressources naturelles
3. Gérer la mobilité
4. Renforcer la compétitivité
5. Encourager les collaborations

Ces objectifs débouchent sur trois stratégies de développement territorial. Pour chacune de ces stratégies et pour chacun des niveaux concernés, le Projet de territoire montre comment concrétiser ensemble les objectifs. Il identifie donc les potentiels de collaboration tripartite pour le développement territorial. Toutefois, il ne se prononce pas sur la forme concrète que pourraient prendre les modalités de collaboration sur le plan organisationnel.

2.4 Résumé des interviews

Fin 2012, dans le cadre des travaux préparatoires, les deux experts mandatés (M. Arn et Mme Strecker) ont interviewé diverses personnalités clés sur le thème de l'association de l'espace rural dans la collaboration tripartite.¹⁴

- Isidor Baumann, président du Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), conseiller aux États, conseiller d'État du canton d'Uri
- Pascal Corminboeuf, ancien conseiller d'État du canton de FR, membre de la délégation cantonale de la CTA depuis sa fondation jusqu'en 2011
- Marcel Guignard, président de l'Union des villes suisses (UVS), président de la ville d'Aarau
- Hanspeter Hulliger, président de l'Association des présidents de communes du canton de ZH
- Andreas Ladner, professeur d'administration suisse et de politiques institutionnelles à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne
- Maria Lezzi, directrice de l'Office fédéral du développement territorial (ARE)
- Sandra Maissen, secrétaire générale de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)
- Sandra Spieser et Stefan Vannoni, economiesuisse
- Fadri Ramming, secrétaire de la Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA)
- Benedikt Würth, conseiller d'État du canton de SG, ancien président de la ville de Rapperswil-Jona

Les questions posées tournaient autour de la perception des relations entre espace rural et espace urbain, des défis particuliers auxquels ces régions sont confrontées, ainsi que sur les structures d'organisation, les modalités de coopération et les modèles pour l'association de l'espace rural. Les principales affirmations des personnes interrogées sont résumées succinctement ci-après.

Elles étaient toutes d'accord qu'il n'est pas possible de délimiter clairement les régions urbaines et les régions rurales, qui nourrissent des relations d'interdépendance à différents niveaux. D'une part, les délimitations historiques entre ville et campagne ont fondu sous l'effet de la mobilité croissante de la population. Les espaces se différencient plutôt, aujourd'hui dans le public, d'après leurs fonctionnalités. Mais d'autre part, les personnes interrogées ont souligné que la polarisation entre ville et campagne allait croissant, ce qui se reflète dans un clivage politique de plus en plus marqué.

L'imbrication croissante entre les intérêts de l'espace urbain et l'espace rural peut avoir, d'après les personnes interrogées, des conséquences autant positives que négatives. Par exemple, il est positif de voir que la population ne doit pas recourir toujours aux seules ressources locales pour tous les services dont elle a besoin (travail, activités de loisirs, achats, service public). Cela permet de dynamiser la concurrence. Le revers de la médaille, c'est que les communes ont de plus en plus de difficultés à légitimer toute la palette de l'offre, et que le financement des prestations publiques devient toujours plus difficile (équivalence fiscale). Sur un point, toutes les personnes parta-

¹⁴ Ces interviews ont été menées sur la base d'un canevas d'entretien élaboré en concertation avec la direction de projet. Ces échanges de vue se sont déroulés de manière très hétérogène. Les principales conclusions des personnes interrogées sur les différents sujets abordés sont rassemblées à l'annexe II. Les notes consignants les propos des personnes interrogées ont été remises à la direction de projet.

geaient le même avis: face à la multitude d'interdépendances qui les lient, l'espace urbain et l'espace rural doivent pouvoir compter l'un sur l'autre ; chacun d'eux a donc intérêt à instaurer une collaboration constructive.

Concernant les problématiques ou les défis propres à chaque secteur politique, les divergences ville/campagne s'estompent de plus en plus, selon les personnes interrogées. Pour prendre l'exemple du maintien de la sécurité publique, on constate que, depuis longtemps déjà, les villes ne sont plus les seules confrontées à ce problème; dans les régions rurales également, cette question est devenue d'actualité. Cela est aussi vrai pour la politique d'asile. Il est vrai qu'autrefois, c'étaient surtout les villes qui étaient confrontées à la présence de requérants d'asile. Mais aujourd'hui, les centres d'accueil pour requérants sont aussi situés dans des régions rurales. Même des questions telles que l'accueil extrafamilial pour enfants et tous ses problèmes connexes ne se limitent plus à la ville. On observe un déplacement des problématiques typiquement urbaines vers les régions rurales. À l'origine de ce mouvement, on peut identifier la complexité des interrelations entre ville et campagne, elle-même due aux mutations sociales en cours.

Les personnes interviewées ont cependant relevé que, dans certains domaines, les défis se posent en réalité différemment pour les régions rurales ou les villes (p.ex.: pour le maintien d'un service public de qualité ou pour les transports). En ce qui concerne l'aménagement du territoire, le contexte est différent de cas en cas. Dans les villes, il manque de plus en plus souvent des terrains non construits, raison pour laquelle il faut densifier le tissu bâti. À l'opposé, les communes de l'espace rural disposent encore de beaucoup de terrain constructible, mais elles doivent souvent freiner la construction afin de ne pas contribuer au mitage accéléré du paysage.

Ces défis contradictoires n'excluent pas de mener des politiques complémentaires, bien au contraire. Il peut arriver que les défis rencontrés par la ville trouvent en partie leur origine dans les communes rurales périphériques. On pense plus spécialement aux problèmes de trafic généré par les flux croissants de pendulaires. Il serait utile, en pareil cas, d'associer les communes rurales à l'élaboration de solutions stratégiques. Dans le domaine de la politique énergétique également, une meilleure collaboration serait fructueuse. On observe, en effet, des débats houleux entre ville et campagne, notamment s'agissant de l'autonomie des cantons en matière de gestion des eaux et d'aménagement du territoire. Les personnes interrogées ont rappelé qu'à part les cantons de Bâle-Ville et de Genève, la plupart des cantons présentent à la fois des régions urbaines et des régions rurales. Elles pensent qu'il serait donc utile de les intégrer toutes deux dans la gestion des politiques publiques.

Elles ont notamment critiqué le fait que la Confédération ne se soit pas dotée, pour les espaces ruraux, d'un même instrument que celui qu'elle a mis sur pied pour les régions urbaines, à savoir la politique des agglomérations. Elles estiment absolument nécessaire de mener une stratégie globale, qui intègre la politique des agglomérations et une politique de l'espace rural.

Au cours des interviews, plusieurs propositions de solutions ont été esquissées pour mieux prendre en compte, dans la collaboration tripartite, les intérêts des espaces tant urbains que ruraux. Comme ces indications sont au cœur du présent projet, elles sont rappelées ici en détail. Les propositions suivantes (a à j) reflètent les avis exprimés au cours des entretiens.

a) *Transparence*

- Les similitudes et différences ne doivent pas être passées sous silence mais thématiques en toute transparence.

b) *Visibilité de la Suisse*

- La Suisse ne se définit ni comme seulement urbaine, ni comme seulement rurale.

c) *Solutions consensuelles*

- Il semble important de rechercher tout d'abord des solutions consensuelles dans le cadre des processus tripartites.

d) *Respecter les compétences décisionnelles des acteurs*

- Dans le cadre des processus tripartites, des concepts globaux devraient être élaborés pour tous les échelons. Les décisions des organes tripartites ont valeur de recommandation. Les compétences conférées par la Constitution aux différents acteurs doivent être respectées.

- Afin que tous les acteurs puissent rallier sans grande réserve une plate-forme commune, il faut que les règles du jeu soient claires; ils doivent savoir par avance à quoi s'en tenir.

e) ***Pas de lutte pour la répartition des fonds***

- La répartition des fonds doit être effectuée par des organes de tous les niveaux étatiques élus et légitimés à cette fin.
- Une organisation tripartite n'est pas l'organe adéquat pour mener cette répartition de fonds. L'accent doit être mis sur l'élaboration de concepts et d'approches de solution communs, qui sont à mettre en œuvre à tous les niveaux.

f) ***Conférence tripartite Espace rural***

- L'instauration d'une conférence tripartite supplémentaire en charge des espaces ruraux serait envisageable mais est majoritairement refusée car elle renforcerait les antagonismes. Même les personnes interrogées qui ne sont pas entièrement fermées à l'idée d'une telle conférence, n'y voient une utilité que dans la perspective d'une fusion à moyen terme avec la CTA.

g) ***Chambres/ «toit» commun***

- La formation de deux chambres pourrait éventuellement être envisagée: l'une pour les thématiques urbaines, l'autre pour les thématiques rurales.
- Un «toit» commun devrait garantir que les différentes thématiques soient reliées entre elles.
- Il faut s'attendre à ce que ce soient finalement les intérêts communs qui priment et que les thématiques spécifiquement urbaines ou spécifiquement rurales se fassent plus rares.

h) ***Les espaces ruraux doivent pouvoir s'articuler***

- Alors que la CTA constitue aujourd'hui un forum permettant aux espaces urbains de s'articuler, un tel organe fait défaut pour les espaces ruraux.
- La création d'un tel organe est nécessaire pour permettre aux espaces ruraux de pouvoir développer (entre eux) une position commune.

i) ***Procédure par étapes***

- Pour réaliser l'objectif d'une conférence tripartite commune, il faudrait év. commencer par constituer une conférence dédiée aux espaces ruraux.
- Un débat s'impose pour déterminer si cet organe doit être autonome ou s'il doit être rattaché à une « structure de type holding».
- Un forum spécifique aux espaces ruraux représenterait en effet un défi de taille pour les cantons car la plupart d'entre eux doivent faire face à l'intérieur de leurs structures à des problématiques tant urbaines que rurales.

j) ***Risques d'une structure commune***

- Du point de vue urbain, une structure commune risque de faire disparaître les thématiques urbaines majeures. La formation d'une conférence tripartite commune pourrait affaiblir les espaces urbains.
- D'un point de vue rural, les requêtes des espaces ruraux risquent d'être laissées pour compte, les représentants urbains étant en majorité. Les espaces ruraux ne doivent pas être à la remorque des espaces urbains.
- De manière générale, il n'est utile de créer une nouvelle structure que s'il y a un besoin de coordination verticale. En ce qui concerne les espaces urbains, le besoin d'agir en matière de collaboration tripartite est indéniable. Les personnes interrogées citent plusieurs domaines pour lesquels des actions doivent être entreprises en matière de collaboration tripartite avec association des espaces ruraux. En revanche, des doutes sont émis quant à l'opportunité de créer une conférence tripartite dédiée aux espaces ruraux.

k) ***Atouts d'une structure commune***

- Seul celui qui connaît les défis auxquels l'autre est confronté, peut les comprendre. La compréhension mutuelle ville-campagne ne saurait s'accroître que dans le cadre d'une conférence commune, peut importe sa configuration.

- Seule une plate-forme commune permettra une coordination de la politique des agglomérations avec une politique des espaces ruraux en formation.
- Une structure commune serait très profitable à la cohésion du pays.

l) Légitimation des représentants

- Les cantons disposent avec la CdC d'une organisation hautement légitimée à même de les représenter au sein d'une organisation tripartite.
- La représentation de la Confédération est de plus ou moins haut niveau, le Conseil fédéral devrait s'engager plus fortement dans certains projets.
- Les villes, tout comme les communes, sont représentées par une association spécifique, ce qui représente une faible légitimation. Il serait intéressant d'examiner ici comment améliorer cette légitimation. Alors que les grandes villes disposent d'un savoir-faire considérable, il existe un important déficit en termes de ressources dans les petites communes (des territoires ruraux).

3. Synthèse d'étape : données tirées des documents de base

En analysant les documents disponibles, les projets politiques, les interventions parlementaires et le contenu des interviews, la direction de projet a rédigé une première synthèse sur la question de l'intégration des régions rurales dans la collaboration tripartite. Ce document a été présenté à la CTA lors de sa séance du 7 juin 2013, sous la forme d'un rapport intermédiaire.

3.1 Enjeux (là où le bât blesse)

a) Les habitudes de déplacement des personnes font disparaître les frontières historiques

- La mobilité croissante, les changements du mode de vie et les nouvelles technologies de communication représentent un défi de taille pour l'État.
- L'État pilote et régleme encore dans le cadre de ses frontières historiques, ce qui est de plus en plus difficile pour les problématiques transfrontalières.
- Les défis découlant de la mobilité se présentent encore et se présenteront encore à l'avenir de manière accentuée dans les espaces urbains. Mais on prend de plus en plus conscience que les interdépendances concernent de très près la campagne (par ex. avec les flux de pendulaires). L'espace rural est toutefois confronté au défi de l'exode des jeunes qualifiés.

b) Équivalence fiscale

- Le principe constitutionnel de l'équivalence fiscale (coïncidence entre commander, financer et consommer) est de plus en plus mis à mal dans une société mobile.

c) Polarisation croissante

- Bien que les différences ville-campagne en termes de mode de vie ne soient pas marquées en Suisse et qu'elles ont tendance à s'amenuiser, une polarisation croissante peut être constatée dans la relation ville-campagne (visible récemment avec l'initiative sur les terres agricoles dans le canton de Zürich et l'initiative suisse sur les résidences secondaires). Beaucoup d'éléments qui avaient auparavant contribué au renforcement de la cohésion (comme par ex. le service militaire, les colonies de vacances, les cliniques d'altitude, Welschlandjahr ou année passée en Suisse alémanique) ont disparu, affectant ainsi la compréhension mutuelle. La polarisation se fonde pour partie plus sur des conceptions subjectives que sur des différences objectives; mais la polarisation est aussi « pilotée » par la politique.

- Les divergences de position persistent entre espaces ruraux et espaces urbains.¹⁵ Avec pour conséquence des politiques et des processus divergents ou contradictoires, ce qui rend plus difficile la gestion des enjeux à venir.

d) Absence de stratégies globales

- Jusqu'à présent, il manque une stratégie globale qui permettrait de coordonner le développement de l'espace urbain et de l'espace rural au plan fédéral. Le Projet de territoire Suisse pose les premières bases visant à combler cette lacune.
- Dans de nombreux autres domaines politiques, il manque encore des stratégies globales et des concepts permettant de maîtriser des problématiques complexes.
- La segmentation horizontale et verticale des politiques, résultat de la structure fédérale du pays, constitue un grand défi dans la recherche de solutions « tout en un ».
- Une concentration des compétences remet en question le fédéralisme et n'atteint pas son objectif.

e) Besoins de la population pas prioritaires

- Les questions institutionnelles figurent (trop) souvent en première ligne.
- Les besoins de la population ne figurent pas souvent au premier plan.

f) Pas de gouvernance multi-niveaux

- Il manque une gouvernance multi-niveaux solide.
- Il est souvent difficile de trouver des solutions conceptuelles globales étant donné la segmentation territoriale et les interdépendances entre domaines politiques à plusieurs niveaux.

g) Nécessité d'intervenir

- Il existe un besoin d'agir reconnu en matière d'intensification de la collaboration tripartite. Si certains enjeux tripartites ne concernent que l'espace urbain, de nombreux autres touchent tant l'espace urbain que l'espace rural. Cependant peu de problématiques tripartites ne concernent que les espaces ruraux.

h) Collaboration tripartite

- La collaboration tripartite fonctionne bien dans l'ensemble, mais elle peut être améliorée.
- Les espaces ruraux doivent être associés.
- Les enjeux de taille auxquels sont confrontés les espaces urbains justifient que le focus soit placé sur la politique des agglomérations.
- La légitimation diffère entre les acteurs.

3.2 Remarques générales sur la collaboration tripartite

a) Renforcement du fédéralisme

- Le fédéralisme suisse est dans l'ensemble un modèle de réussite.
- Les processus politiques sont certes plutôt laborieux et partiellement compliqués, mais les décisions jouissent d'une bonne acceptation.
- Le fédéralisme doit être conservé, réformé modérément et ainsi renforcé.

b) Compétences constitutionnelles

- Les activités tripartites ne remettent pas en question la répartition constitutionnelle des compétences entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes.
- Seuls les organes compétents sont habilités et légitimés à adopter des décisions contraignantes.

¹⁵ Au niveau fédéral, on cherche à mieux coordonner les objectifs de la politique des agglomérations avec celle (en voie de constitution) de l'espace rural. Le but est de transformer l'état d'esprit de rivalité en un esprit de coopération entre ville et campagne. Cette démarche est particulièrement nécessaire dans les cantons qui sont très hétérogènes dans leurs structures spatiales. Ceux-ci ont de tout temps cherché à rapprocher les points de vue et à mettre en place des mécanismes de compensation, et ce, pour éviter des situations de blocage politique.

- La collaboration au sein de la plateforme tripartite contribue à améliorer la qualité des décisions prises par les organes compétents.

c) Optimisation dans l'exécution des tâches

- Aucune tâche publique n'est accomplie dans le cadre de la collaboration tripartite ; l'accomplissement de ce type de tâche étant réservé aux acteurs institutionnels.
- L'optimisation dans la réalisation des tâches concernant tous les niveaux étatiques est prioritaire.
- On doit s'orienter sur des questions stratégiques, ce qui n'exclut pas que l'on s'occupe également de questions de mise en œuvre

d) Enjeux et propositions de solutions

- Il faut dans le cadre de la collaboration tripartite:
 - identifier les enjeux importants,
 - déterminer les intérêts communs et contraires,
 - lancer la discussion,
 - rechercher le dialogue avec d'autres acteurs (société civile),
 - élaborer des propositions de solution,
 - soumettre des propositions (avec des variantes si les intérêts divergent) aux organes habilités à prendre des décisions.

3.3 Réflexions autour de questions institutionnelles

a) Éléments en faveur de la création d'une plate-forme

- Aucune décision contraignante n'est prise dans le cadre de la plateforme tripartite.
- Les organes compétents (légitimés) conservent leurs compétences décisionnelles.
- La plate-forme servira de cadre à l'élaboration de concepts et de stratégies communs sous la forme de prises de positions et de recommandations.
- Éventuellement : une proposition commune sera adressée aux organes étatiques.

b) Des règles du jeu claires

- Les règles du jeu doivent être précisées et accroître la confiance (celui qui participe à la plate-forme doit savoir comment elle fonctionne).
- Ces règles du jeu devront mettre en évidence le fait que, sur cette plate-forme, il n'y pas de lutte pour la répartition des fonds (tant d'un point de vue vertical que d'un point de vue horizontal). En revanche, les règles du jeu peuvent prévoir que les questions et instruments structurels feront l'objet d'une discussion et d'une évaluation, notamment concernant le financement.

c) Plateforme des acteurs étatiques

- La plate-forme ne réunit que des acteurs étatiques
 - La Confédération en tant que collectivité de droit public
 - Les cantons (CdC), constituées en société de droit public (Waldmann)
 - Les villes et les communes (l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses en tant qu'associations)
- La société civile ne peut participer directement car il lui manque la légitimation (l'association participative d'organisations de la société civile dans le cadre de projets semble cependant judicieuse et doit être possible).

d) Haute légitimation politique

- Tous les représentants disposent d'un mandat politique
- Le niveau « technique » (administrations) garantit le savoir expert.
- Les différentes organisations étayent leurs positions de la manière la plus large possible.

e) *Une institution efficace*

- La collaboration tripartite dispose des éléments suivants :
 - un mandat clair
 - des règles du jeu contraignantes
 - des structures aussi simples que possible
 - un déroulement transparent
 - une organisation rationalisée
 - des moyens financiers suffisants

3.4 Réflexions relatives à l'association de l'espace rural

a) *Les intérêts communs sont prédominants*

- La Confédération, les cantons, les villes et les communes ont des destins communs.
- La ville et la campagne ont beaucoup d'intérêts en commun.
- La collaboration tripartite doit faire ressortir les similitudes et non les antagonismes.
- Les antagonismes doivent être mis en évidence.
- La collaboration contribue fortement à la cohésion de la Suisse.
- Les intérêts spécifiques des régions doivent être pris en compte.

b) *Représentation des intérêts urbains et ruraux*

- La composition de la plate-forme tripartite doit garantir une représentation adéquate des intérêts urbains et des intérêts ruraux.
- La Confédération et les cantons s'assurent que leurs représentants représentent de manière adéquate tant les intérêts des espaces urbains que ceux des espaces ruraux.
- L'Union des villes suisses représente plutôt les intérêts urbains, notamment les villes-centres et les communes d'agglomération.
- L'Association des communes suisses représente plutôt les communes des espaces ruraux, mais également les communes d'agglomération.

c) *Identifier les enjeux*

- Les enjeux importants doivent être identifiés dans le cadre de la collaboration tripartite.
- Une thématique tripartite doit toujours concerner les trois niveaux étatiques.
- Il faudra démontrer quels sont les enjeux qui concernent plutôt les espaces urbains et ceux qui concernent plutôt les espaces ruraux et quels enjeux sont transversaux.
- Dès lors que les défis divergent d'un espace à l'autre, il convient d'élaborer des ébauches de solutions différenciées.

d) *Mettre l'accent sur les problématiques essentielles*

- L'extension des activités tripartites aux espaces ruraux ne doit pas conduire à déplacer l'accent stratégique mis jusqu'à présent sur les problèmes des espaces urbains.
- La collaboration tripartite mettra à l'avenir l'accent sur les enjeux essentiels se présentant dans les espaces urbains et dans les espaces ruraux.

- L'extension des activités de la plateforme tripartite à l'espace rural ne doit pas entraîner l'abandon des priorités stratégiques dont bénéficiaient jusqu'ici les espaces urbains.
- La collaboration tripartite devra assurer à l'avenir la prise en compte de tous les principaux problèmes que rencontrent les régions tant urbaines que rurales.

4. Modèles possibles et leur évaluation

Sur la base des travaux exploratoires (cf. chap. 2 et 3), les experts externes ont développé des modèles concrets visant à intégrer les espaces ruraux dans la collaboration tripartite. Ils ont aussi défini des indicateurs permettant d'évaluer la pertinence de ces modèles. Les avantages et les inconvénients de ces différents modèles ont été discutés en détail au sein de la direction de projet. Les conclusions de cette dernière ont ensuite été présentées à des spécialistes, lors d'un atelier organisé par la CTA. Elles ont été enrichies grâce aux contributions de ces professionnels.

4.1 Enjeux

La discussion sur les modèles doit être menée en respectant les *exigences* suivantes :

1. Les modèles seront présentés et évalués de la manière la plus exhaustive possible (de l'état initial aux remodelages les plus poussés).
2. Le fonctionnement des différents modèles doit être mis en évidence de manière exemplaire à l'aide de thématiques adaptées.
3. L'évaluation doit se faire sur la base d'indicateurs prenant en compte d'une part des aspects démocratiques (input) et d'autre part, de l'efficacité (output).
4. Une fois l'évaluation réalisée, un modèle devrait, si possible, être privilégié. En vue des discussions ultérieures (dans le cadre des ateliers, etc.), au moins une variante - tout aussi détaillée - devra être présentée et comparée au «modèle principal» afin que plusieurs modèles (toujours également par rapport à la situation initiale) puissent être discutés.
5. La discussion sur les modèles devra permettre de présenter et d'évaluer les options possibles.

La Conférence sur les agglomérations avait aussi, en son temps, fait œuvre de pionnier, puisque jamais auparavant une telle collaboration entre Confédération, cantons et villes/communes n'avait eu lieu.

Il est utile de relever ici quelques aspects très positifs du travail mené par la CTA jusqu'à maintenant, à savoir: la CTA est la première plateforme institutionnelle permettant d'exercer une gouvernance multi-niveaux, et orientée spécifiquement sur les besoins des régions urbaines. Aujourd'hui, la CTA a montré qu'elle était capable de faciliter la collaboration verticale sur des questions spécifiques aux agglomérations.

Ces derniers temps, il est apparu que cette structure aurait besoin d'être actualisée. Avant de poursuivre la présentation des modèles qui permettraient une telle réforme, il est bon de rappeler brièvement les raisons qui militent en faveur de cette réforme – autrement dit « où le bât blesse » aujourd'hui.

En résumé, les éléments suivants peuvent être esquissés:

- Projet de territoire Suisse mis à part, il n'existe pas de stratégie englobant les deux espaces et les trois niveaux (manque de coordination, manque de cohérence des politiques en place)
- CTA est perçue comme un organisme exclusif des espaces urbains
- CTA non légitimée pour débattre de questions dépassant le cadre des enjeux propres aux agglomérations
- Espaces ruraux se sentent exclus, la cohésion est remise en question
- Besoins des espaces ruraux ne sont pas couverts
- Absence d'organisme permettant de débattre des défis communs
- Absence d'organisme permettant de débattre des thématiques de l'espace rural
- Création d'une organisation parallèle en discussion
 - Lourdeurs
 - Accent sur les éléments qui séparent

Bilan

L'association des espaces ruraux à la collaboration tripartite s'impose. Mais il convient de tenir compte des craintes exprimées régulièrement au cours des travaux de projet, à savoir:

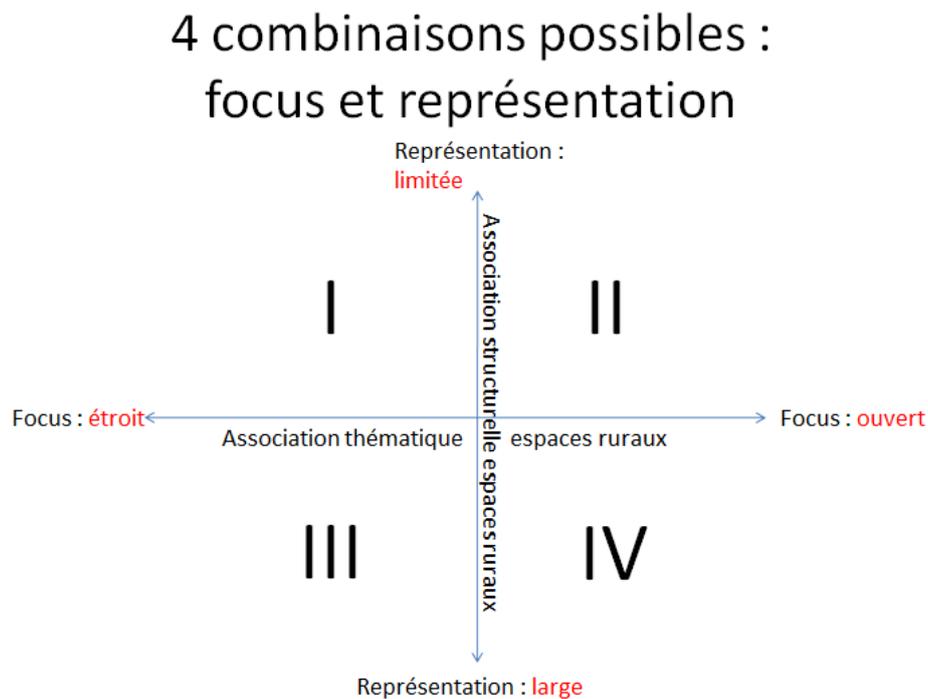
- l'organisme permettant de débattre des thématiques urbaines (=acquis des espaces urbains) est « sacrifié »
- les besoins des espaces urbains passent à l'arrière-plan
- risque d'éparpillement thématique
- domination des espaces ruraux dans la collaboration tripartite
- espaces ruraux relégués au rang de « partenaires juniors »
- lutte pour la répartition influencée dans l'une ou l'autre direction

4.2 Discussion autour des combinaisons de modèles

Aujourd'hui, la **Convention** relative à la CTA prévoit de traiter des sujets concernant les agglomérations. Elle fixe le fait que l'Union des villes suisses représente les villes-centres et que l'Association des communes suisses représente les communes d'agglomération. En d'autres termes, aujourd'hui, le **focus est étroit**; quant à la **représentation**, elle est, selon les termes de la convention, **limitée** aux villes-centres et aux communes d'agglomération.¹⁶

Pour associer l'espace rural, il est donc possible d'évoluer dans deux directions : élargir le focus ou améliorer l'association structurelle.

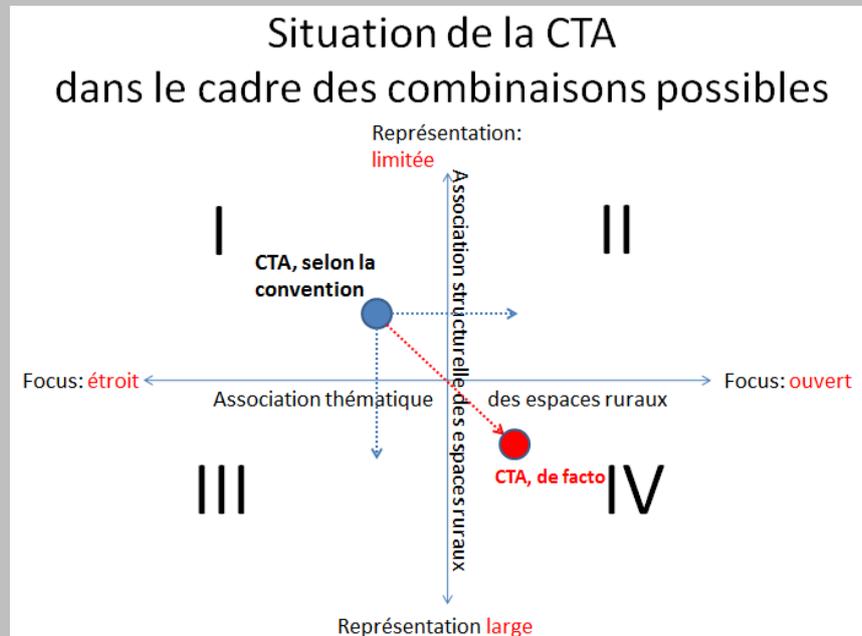
On dispose ainsi des quatre combinaisons possibles (représentées ci-dessous sous forme de graphiques) ::



¹⁶ En réalité, comme le rappelle l'encadré de page suivante, les villes-centres et les communes d'agglomération ne sont pas les seules représentées.

Encadré : Situation de la CTA dans le cadre des combinaisons possibles

Il convient de relever que la CTA aborde aujourd'hui déjà des thématiques qui concernent (aussi) l'espace rural, dérogeant ainsi aux buts fixés dans la Convention, et que les partenaires ont déjà élargi délibérément la représentation à l'espace rural, sans modifier la Convention au préalable. L'espace rural est donc partiellement déjà associé à la collaboration tripartite, et ce, sans que la convention ne le spécifie. Graphiquement, on peut situer la CTA de la manière suivante (situation selon la Convention et situation de facto actuelle) :



Considérant le libellé de la Convention, la CTA se situe, juridiquement parlant, dans le quadrant supérieur gauche. Mais au cours du temps, le focus s'est ouvert en abordant de nouveaux sujets (déplacement vers le quadrant II, à droite). La représentation s'est élargie, ce qui s'est traduit dans les faits par un déplacement vers le quadrant IV (en bas à droite).

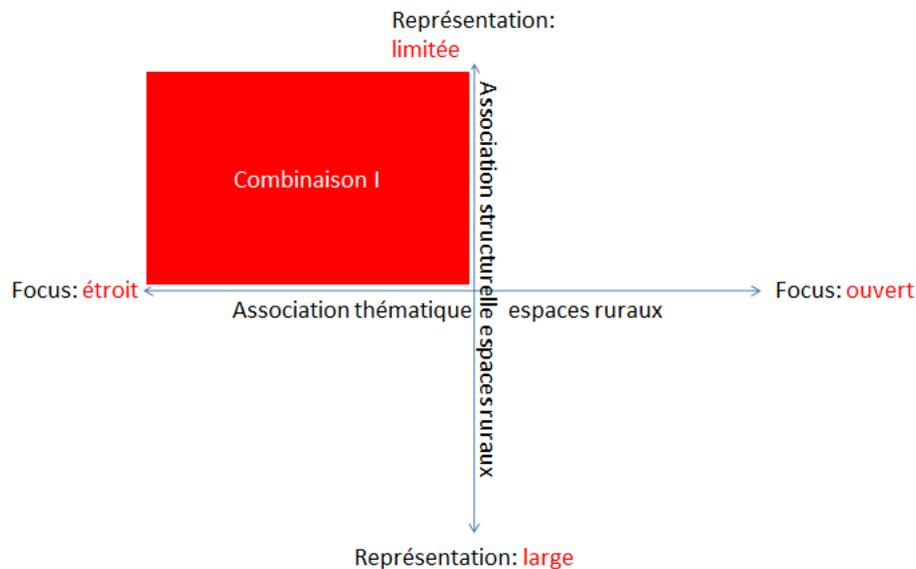
Dans les pages suivantes, on passera en revue quatre combinaisons, et on les évaluera selon les indicateurs suivants:

- **Politique (*input*)**
 - Pertinence du modèle sur le plan du droit institutionnel
 - Étendue du soutien (confiance, cohésion nationale)
 - Possibilités de satisfaire les besoins

- **Efficacité (*output*)**
 - Focus sur les principaux défis
 - Contribution à l'intégration (coordination, cohérence)
 - Accélération des procédures, prise en compte des ressources

Il faut rappeler que cette discussion sur les modèles ne s'embarrasse pas, pour l'instant, d'un rapport concret avec la situation réelle.

Combinaison I



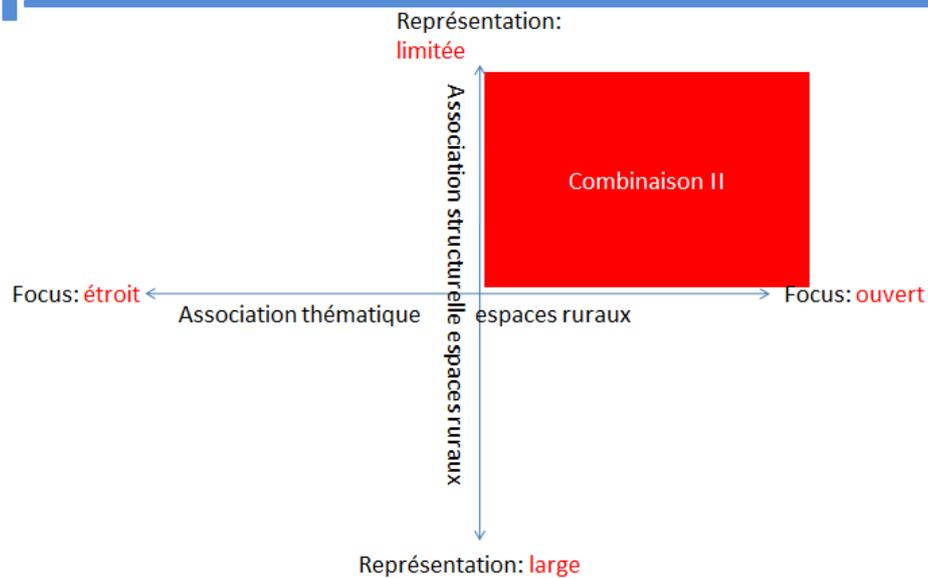
Caractéristiques

- Focus étroit : thématiques tripartites propres aux agglomérations
- Représentation limitée :
 - représentation paritaire des trois niveaux
 - Représentation des espaces urbains, avant tout

Évaluation

- **Politique (input)**
 - Rigueur en termes de droit institutionnel : garantie (focus en adéquation avec représentation)
 - Large assise (confiance/cohésion): représentation paritaire de tous les échelons assurée. Espaces ruraux explicitement «largués».
 - Prendre en compte tous les besoins: focus limité aux thématiques des agglomérations. Besoins des espaces ruraux pas couverts..
- **Efficacité (output)**
 - Focus sur les défis majeurs : seulement questions propres aux agglomérations. Pas d'élaboration possible de stratégies communes à l'intérieur de cette plate-forme.
 - Approche non intégrative. Capacité de résolution des problèmes limitée aux thématiques des agglomérations. Sont seulement représentées les entités touchées par les problèmes, alors que les espaces ruraux auraient aussi des solutions à proposer pour affronter les défis urbains; savoir expert « espaces ruraux » institutionnel ne peut pas être mis à profit (à part via GT ad hoc).
 - Rapidité des procédures/ressources: procédure efficace pour l'élaboration de positions communes concernant les thématiques propres aux agglomérations. Dès lors que d'autres thématiques doivent aussi être prises en considération : lourdeurs. Risque de voir se former des organisations parallèles (avec un impact sur les ressources).

Combinaison II



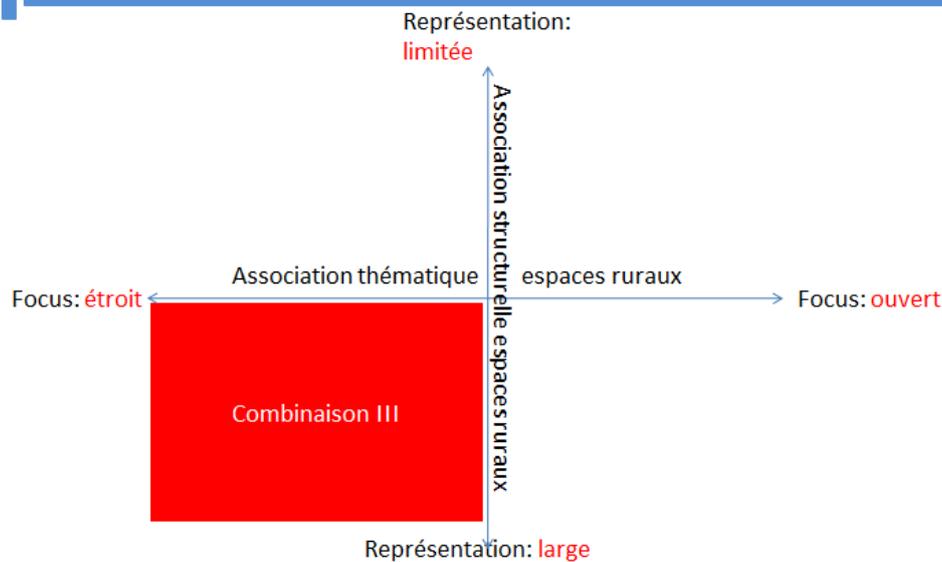
Caractéristiques

- Focus ouvert:
 - Donc questions concernant les trois niveaux (gouvernance multiniveaux)
 - En particulier: association thématique des espaces ruraux (pas restreint à la thématique espaces urbains)
- Représentation limitée :
 - Représentation paritaire des trois niveaux
 - Représentation des espaces urbains, avant tout

Évaluation

- **Politique** (*input*)
 - Pas de rigueur en termes de droit institutionnel (pas d'habilitation à aborder des thématiques propres aux espaces ruraux ou des thématiques communes)
 - Confiance limitée (une partie « larguée » tout en étant aussi concernée; cohésion remise en question)
 - Besoins des espaces ruraux couverts de prime abord (focus) mais les espaces ruraux n'y sont pas inclus formellement.
- **Efficacité** (*output*)
 - Focus sur les thématiques majeures n'est pas garanti, puisque les défis sont définis à sens unique
 - Approche intégrative garantie
 - Rapidité des procédures : efficace mais il faut s'attendre à des problèmes lors de la mise en œuvre (acceptation).

Combinaison III



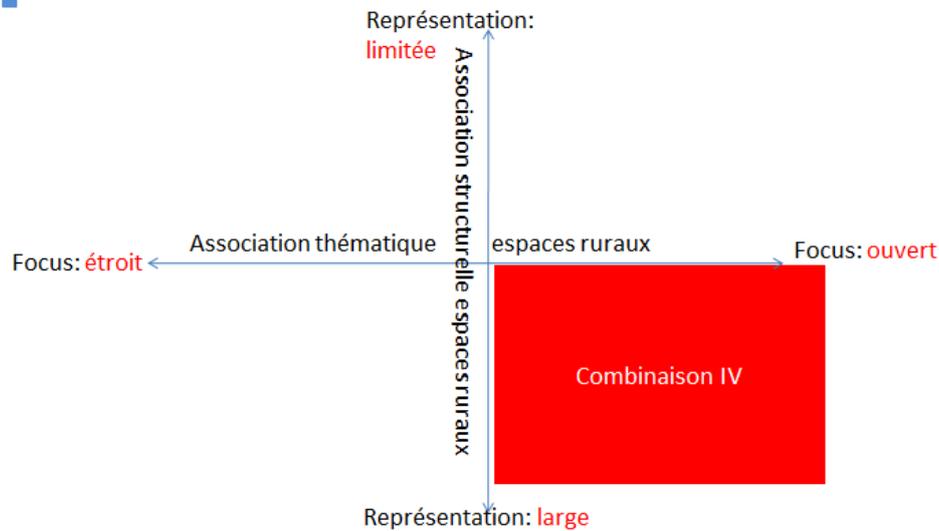
Caractéristiques

- Focus étroit : thématiques tripartites propres aux agglomérations
- Représentation large, à savoir :
 - Représentation paritaire des trois niveaux
 - Représentation tant des espaces urbains que des espaces ruraux

Évaluation

- **Politique** (*input*)
 - Rigueur en termes de droit institutionnel: garantie (focus en adéquation avec représentation)
 - Large assise (confiance/cohésion) : espaces ruraux sont des partenaires à part entière. Question : Seront-ils prêts à participer si seules des thématiques propres aux agglomérations sont abordées ? Et vice versa : l'association des espaces ruraux à des problématiques urbaines sera-t-elle ressentie comme une « ingérence » ?
 - Prendre en compte tous les besoins : focus limité aux thématiques des agglomérations.
- **Efficiences** (*output*)
 - Focus sur les défis majeurs n'est pas garanti de manière optimale ; toujours pas de cadre pour l'élaboration de stratégies communes ou pour aborder des thématiques majeures ne se limitant pas aux agglomérations
 - Approche intégrative assurée : bonne sous l'angle des thématiques des agglomérations, coordination avec thématique Espaces ruraux améliorée du fait que ceux-ci peuvent participer à l'élaboration de solutions cohérentes
 - Rapidité des procédures / ressources : concernant les thématiques propres aux agglomérations, procédure efficace en vue de l'élaboration de positions communes. Dès lors que d'autres thématiques doivent aussi être prises en considération: lourdeurs. Risque latent de voir se former des organisations parallèles (avec un impact sur les ressources). Effort disproportionné pour les espaces ruraux (participer sans résoudre leurs propres problèmes).

Combinaison IV



Caractéristiques

- Focus ouvert:
 - Donc questions concernant les trois niveaux (gouvernance multiniveaux)
 - En particulier: association thématique des espaces ruraux (pas restreint à la thématique espaces urbains)
- Représentation large, à savoir:
 - Représentation paritaire des trois échelons
 - Représentation tant des espaces urbains que des espaces ruraux

Évaluation

- **Politique** (*input*)
 - Rigueur en termes de droit institutionnel : garantie (focus en adéquation avec représentation)
 - Large assise (confiance/cohésion) : chaque échelon veille à une représentation équilibrée des intérêts tant des espaces urbains que des espaces ruraux
 - Prendre en compte tous les intérêts : focus ouvert, permet d'aborder les besoins actuels et futurs.
- **Efficiences** (*output*)
 - Focus sur les défis majeurs : possible, risque d'éparpillement thématique
 - Approche intégrative largement garantie
 - Rapidité des procédures / ressources : procédure efficace en vue de l'élaboration de positions communes dans le cadre d'une gouvernance multiniveaux. Pas de création d'organisations parallèles.

Limitation à deux combinaisons

La première décision préliminaire consiste à réduire de quatre à deux le nombre de combinaisons étudiées. Les combinaisons II et III ne sont pas examinées plus en détail, et ce, pour les raisons suivantes:

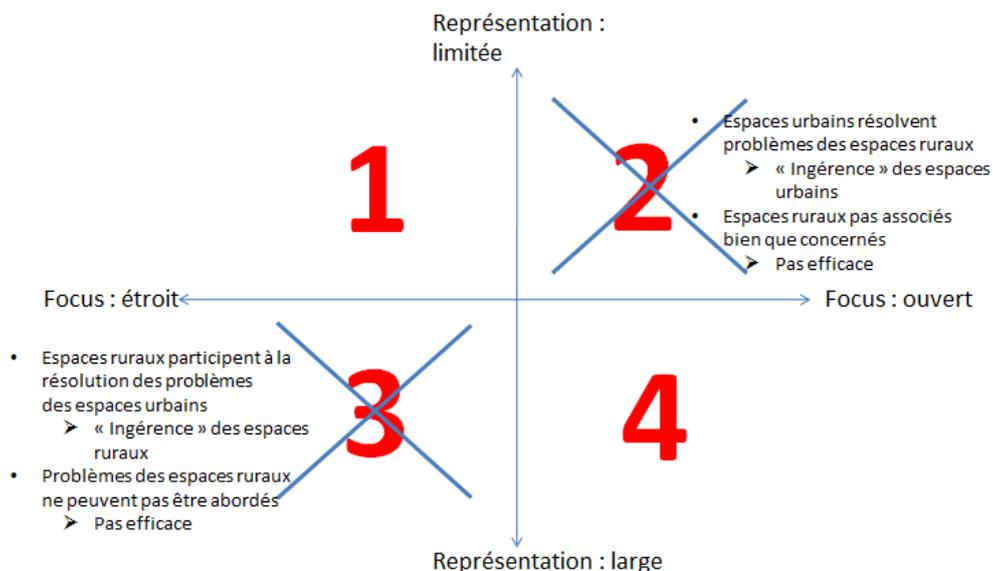
Élimination de la combinaison II (pas efficace)

- Les espaces urbains participent à la résolution des problèmes des espaces ruraux, ce qui peut être perçu comme une ingérence des espaces urbains.
- Les espaces ruraux ne sont pas associés à la discussion, bien que concernés par les sujets traités

Élimination de la combinaison III (pas efficace)

- Les espaces ruraux participent à la résolution des problèmes des espaces urbains, alors même qu'ils ne sont pas concernés.
- Les problèmes ou les sujets propres aux espaces ruraux ne peuvent pas être abordés.

Évaluation des combinaisons : synopsis



Bilan intermédiaire

Les combinaisons II et III ne sont pas retenues, car elles ne remplissent pas les critères d'efficacité souhaités. En revanche, les combinaisons I et IV répondent en principe au mandat de mettre en œuvre l'association des espaces ruraux à la collaboration tripartite :

La combinaison I constitue une amélioration en vue du traitement des thématiques propres aux agglomérations.

La combinaison IV constitue une amélioration sous l'angle de l'élaboration de stratégies globales dans le cadre d'une gouvernance multinationale.

Recommandation 1 de la direction de projet

La discussion se concentrera sur les combinaisons I et IV.

4.3 Combinaison I : modèles

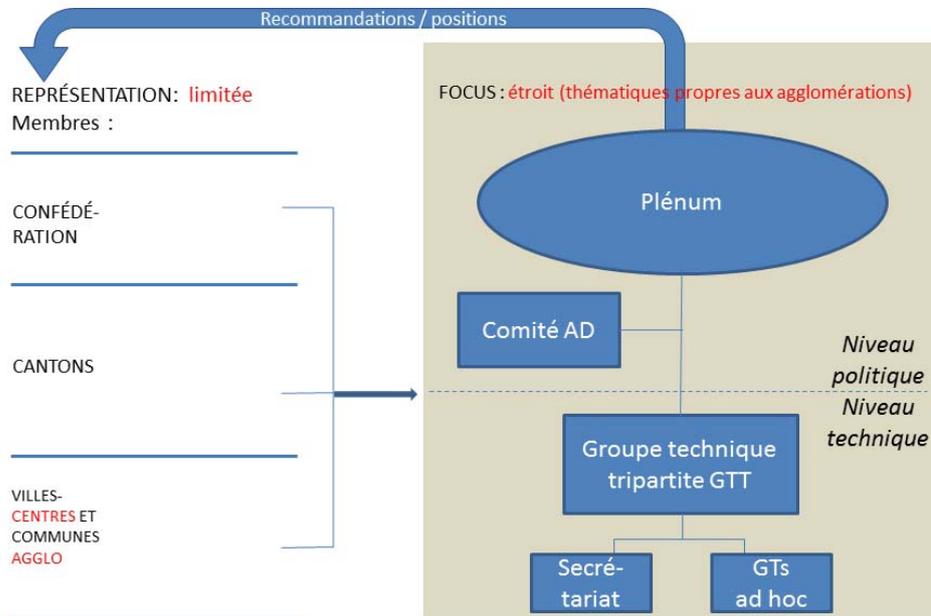
Aperçu des modèles analysés

- 1a : aucune association des espaces ruraux
- 1b : association ad hoc des espaces ruraux
- 1c: Forum Espaces ruraux
- 1d : séparation (2 organisations séparées)

Les illustrations qui suivent s'inspirent de l'organigramme actuel de la CTA.

Modèle 1a (pas d'association des espaces ruraux)

Modèle 1a: focus étroit, représentation limitée



Caractéristiques du modèle 1a

- Conforme à la CTA (selon convention), à savoir:
 - Focus étroit:
 - Thématiques propres aux agglomérations
 - Mettre systématiquement en évidence l'impact sur les espaces ruraux
 - Représentation:
 - Représentation paritaire des trois niveaux
 - La délégation de représentants incombe aux membres de chaque niveau concerné.
 - Niveaux Confédération et cantons représentent (selon convention) les espaces urbains
 - Niveau commune représente (selon convention) les villes-centres et les communes d'agglomération
 - L'espace rural n'est pas représenté.

Évaluation du modèle 1a

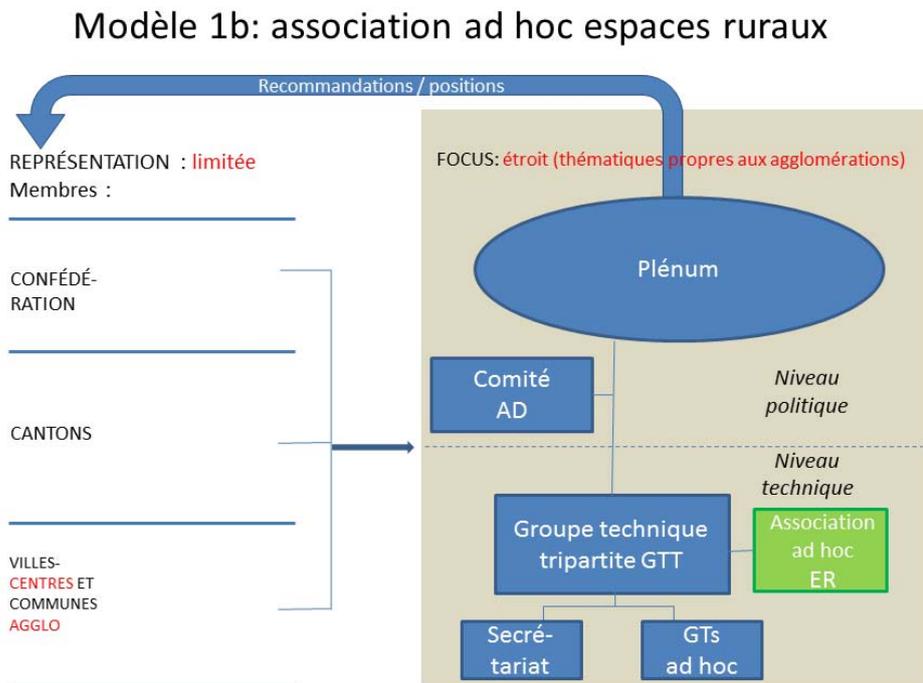
Avantages

- Orientation claire

Inconvénients

- *Recul* par rapport à la situation actuelle, du fait que, dans la réalité quotidienne CTA, les espaces ruraux sont déjà associés – indépendamment des conventions (association thématique ad hoc, association structurelle par la délégation de représentants)
- But du mandat (association espaces ruraux) non atteint

Modèle 1b (association ad hoc des espaces ruraux)



Caractéristiques du modèle 1b

- Analogue au modèle 1a
- Sont associés, au besoin, dans le cadre de projets CTA, des acteurs des espaces ruraux, p. ex. :
 - participation à un groupe de travail ad hoc
 - consultation
 - atelier
 - audition
 - etc.
- Recours à des acteurs des espaces ruraux est laissé à l'appréciation de la CTA.

Évaluation du modèle 1b

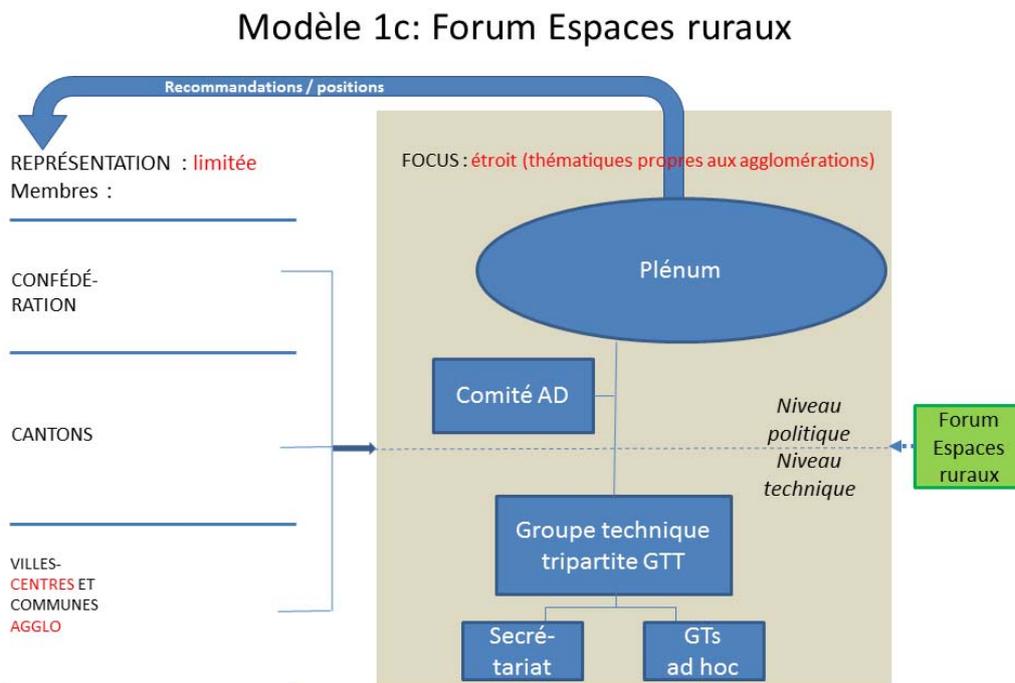
Avantages

- Encourage en comparaison avec modèle 1a confiance/cohésion (signal néanmoins faible)
- Coordination améliorée par rapport au modèle 1a : savoir expert des espaces ruraux englobé

Inconvénients

- Les espaces ruraux ne peuvent pas intervenir d'eux-mêmes.
- Association des espaces ruraux dépend de la bonne volonté de la CTA, resp. de ses membres; les enjeux exposés au chap. 3.1 ne sont pas tous pris en compte.

Modèle 1c (Forum Espaces ruraux)



Caractéristiques du modèle 1c

- Analogue au modèle 1a
- Supplémentaire : institutionnalisation (donc organisme permanent) Forum Espaces ruraux à composition tripartite, qui peut intervenir au besoin (indépendamment de la CTA) et peut (via le GTT) formuler des propositions à l'attention de la CTA
- Membres du Forum ne dispose d'aucune légitimité démocratique (structure participative ; savoir expert / assise)
- Délégation de membres des forums par les membres de chaque niveau
- Organisation Forum : autonome, autoconstitué, autogéré

Évaluation du modèle 1c

Avantages

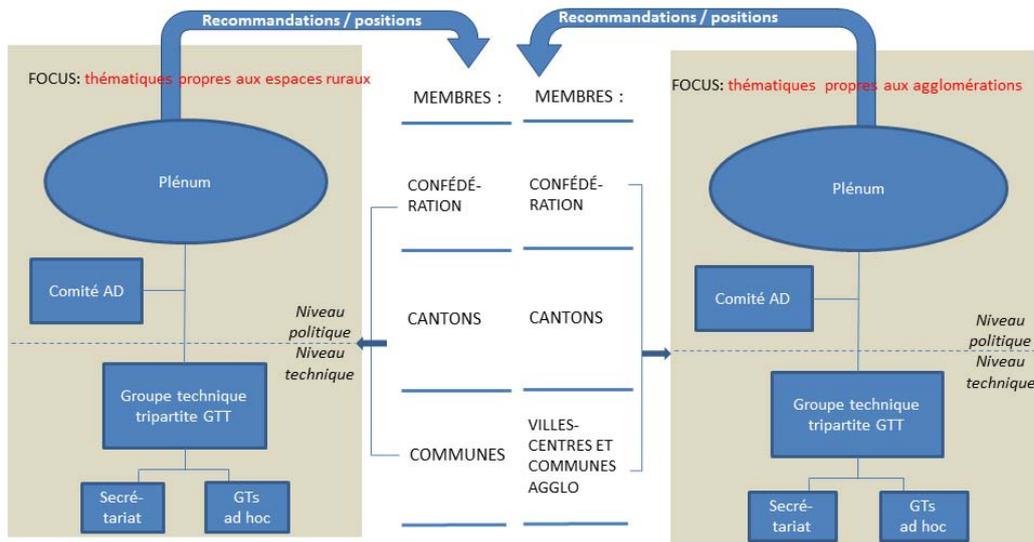
- Espaces ruraux formellement pas davantage représentés (qu'aujourd'hui) mais pouvant intervenir en fonction des besoins (indépendamment des décisions CTA / GTT). Favorise confiance / cohésion.
- Espaces ruraux disposent d'un organisme pour élaborer leurs propres positions
- Approche intégrative améliorée
- Association maximale des espaces ruraux à l'intérieur de Combinaison I
-

Inconvénients

- Espaces ruraux ne sont pas des partenaires à part entière.

Modèle 1d (deux organisations distinctes)

Modèle 1d: séparation



Caractéristiques du modèle 1d

- CTA, selon la convention actuelle
- Création en parallèle d'une conférence tripartite (indépendante) pour les espaces ruraux
 - Membres Confédération – cantons – niveau communal représente (selon convention) les villes-centres et les communes d'agglomération
 - Structure concrète à définir

Évaluation du modèle 1d

Avantages

- Les espaces ruraux disposent d'un organisme pour aborder les thématiques qui leur sont propres (peu de thématiques exclusivement rurales devraient requérir une approche tripartite)

Inconvénients

- L'accent est mis sur ce qui sépare, la cohésion est menacée
- Organisation en double est synonyme de surcroît de charges (en comparaison avec une organisation commune : double charge pour le même résultat ou même charge pour un demi-résultat)
- Pas de possibilité d'aborder des thèmes transversaux villes-campagne
- Pour la Confédération et les cantons, les mêmes délégations siègeraient probablement dans les deux organisations (effort disproportionné).

Modèles de la combinaison I : bilan

Le modèle 1a n'est pas approprié, car il correspond à un recul par rapport à l'état actuel. Le modèle 1d fait un pas dans la mauvaise direction, car il met l'accent sur ce qui sépare et non pas sur les similitudes. Le modèle 1b ne représente pas d'avancée par rapport à la situation vécue aujourd'hui, et ne doit donc pas être retenu. Le modèle 1c associe parfaitement les espaces ruraux à la collaboration concernant les thématiques propres aux agglomérations. Il permet aux espaces ruraux d'intervenir de manière autonome, ce qui favorise la cohésion.

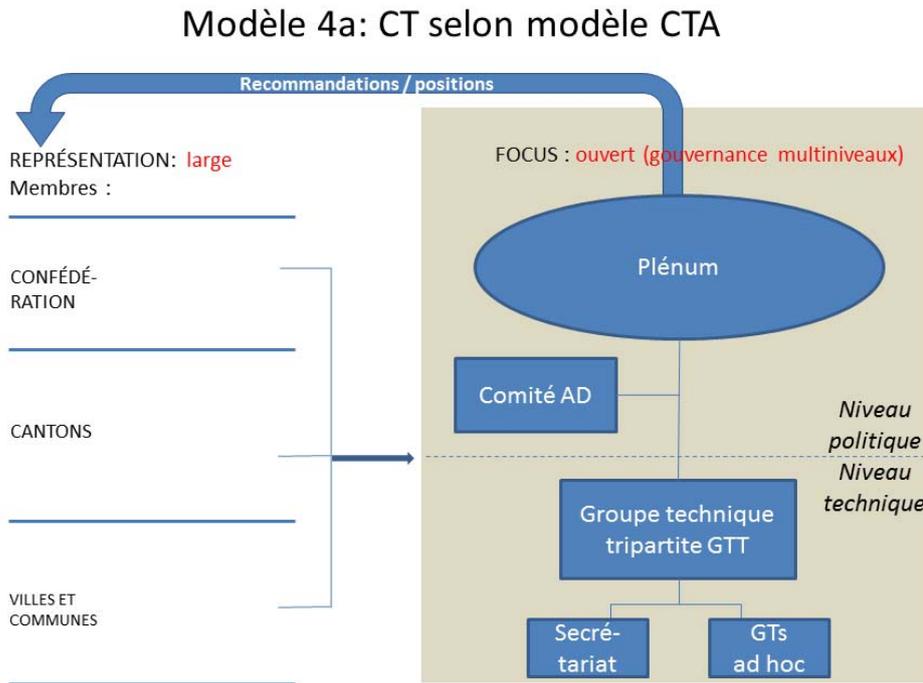
Recommandation 2 de la direction de projet: Dans la combinaison I, le modèle 1c doit être priorisé.

4.4 Combinaison IV : modèles

Aperçu des modèles analysés

- 4a: CT selon modèle CTA
- 4b: CT à 2 chambres
- 4c: CT à 2 conférences partielles
- 4d: CT à 2 forums (espaces ruraux / espaces urbains)
- 4e: CT à 2 commissions (espaces ruraux / espaces urbains)

Modèle 4a: Conférence tripartite (CT) selon le modèle de la CTA



Caractéristiques du modèle 4a

- Mode de fonctionnement identique à CTA, mais
 - focus ouvert (toutes les thématiques tripartites).
 - Représentation large, à savoir:
 - représentation paritaire des trois niveaux
 - la délégation de représentants incombe à chaque niveau.
 - judicieux : prescrit que chaque niveau étatique accorde une représentation équilibrée aux espaces urbains et aux espaces ruraux.

Évaluation du modèle 4a

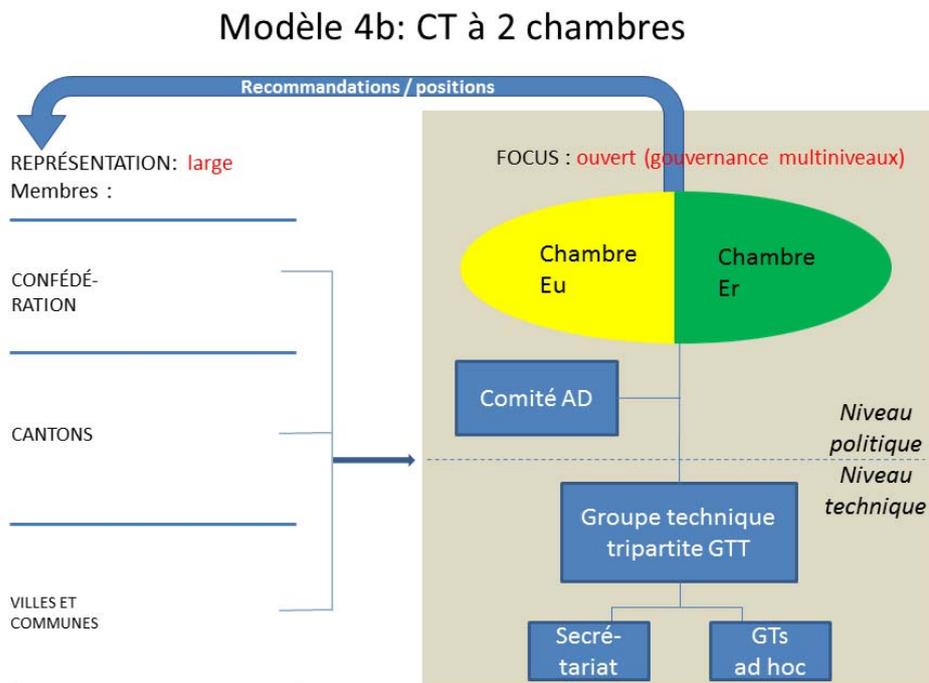
Avantages

- Élaboration en commun (intégratif) de positions, de points de vue sur les problèmes et d'éléments de solution.
- Peu de travail de mise en œuvre
- Mode de fonctionnement identique à CTA, donc connu

Inconvénients

- Ni les espaces urbains ni les espaces ruraux n'ont la possibilité de débattre séparément de leurs propres thématiques ou de s'articuler en tant qu'espaces urbains ou ruraux.

Modèle 4b (CT à deux chambres)



Caractéristiques du modèle 4b

- Analogue au modèle 4a
- Sauf : Plénium se compose de deux chambres (rassemblées dans une CT commune)
 - Chambre « Espaces urbains » (tripartite)
 - Chambre « Espaces ruraux » (tripartite)
- Les décisions s'élaborent en coopération entre les deux chambres (ou statuées par les 2 chambres réunies).
- Tous les projets sont débattus par les 2 chambres (séparément ou ensemble selon le dossier)
- Les chambres ont un droit de proposition et un droit de veto pour certaines décisions.

Évaluation du modèle 4b

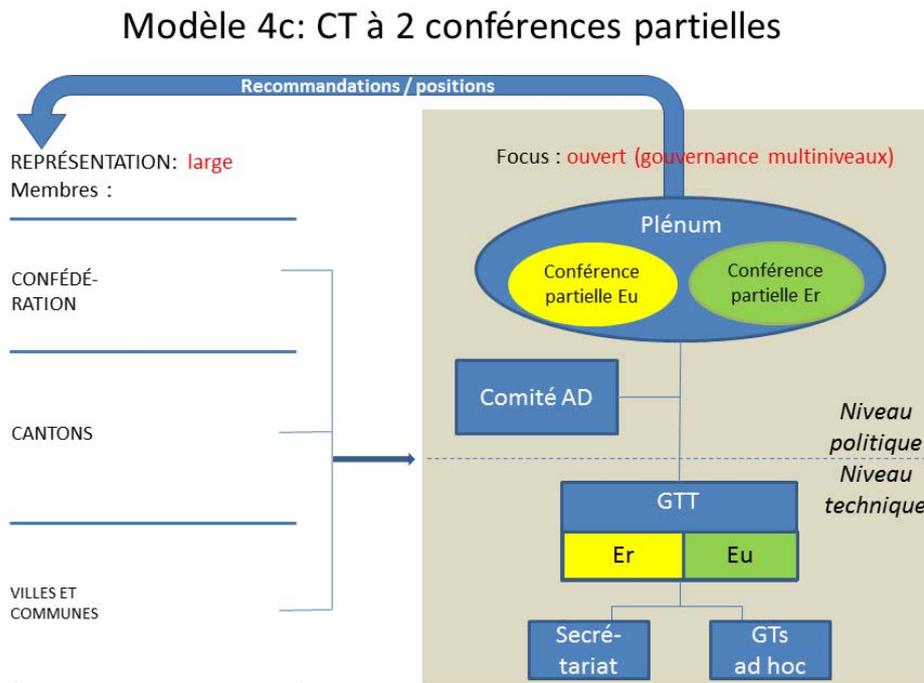
Avantages

- L'influence des espaces est plus importante par rapport aux forums (cf. Modèle 4d).
- Le droit de veto confère une importance considérable aux différents espaces pour certaines questions
- Tous les dossiers sont débattus et des décisions arrêtées, même si, pour certains, les chambres peuvent intervenir comme « fractions ».

Inconvénients

- La question de la composition des chambres est très difficile à trancher (légitimité espaces ruraux / espaces urbains ?; l'idée que les mêmes représentations siègent dans chaque chambre est absurde).
- La recherche d'un dénominateur commun est plus difficile.
- La cohésion risque d'être mise en péril.
- Organisation plutôt lourde.

Modèle 4c (CT à deux conférences partielles)



Caractéristiques du modèle 4c

- Analogue au modèle 4a
- Sauf : création de 2 conférences partielles, comportant un pool tripartite commun pour certaines questions d'intérêt général
 - conférence partielle « Espace urbain »,
 - conférence partielle « Espace rural »,
- Même structure au niveau GTT (GTT espaces ruraux, GTT espaces urbains, GTT commun)
- Les dossiers sont débattus et les décisions arrêtées soit par CT Espaces urbains soit par CT Espaces ruraux, ou par un pool commun.

Évaluation du modèle 4c

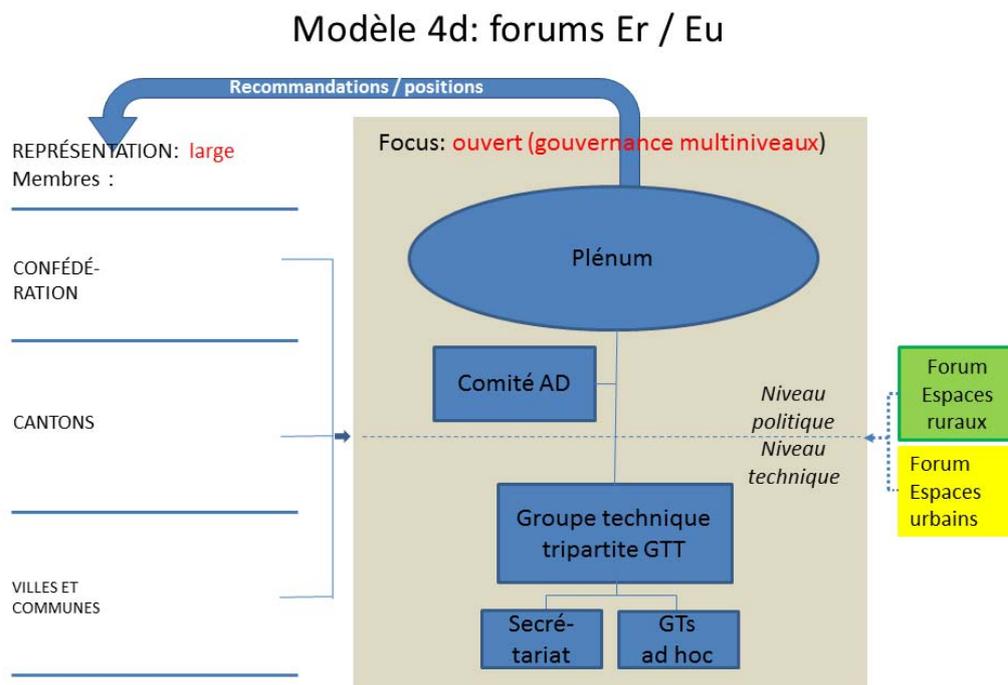
Avantages

- Certains thèmes transversaux peuvent être discutés et arrêtés au sein du pool commun
- Chaque espace dispose de sa propre structure tripartite sous un toit commun
- Les décisions sur des thèmes exclusivement urbains ou ruraux sont débattues et arrêtées de façon autonome et sans association des autres espaces, au niveau tant technique que politique

Inconvénients

- La composition (en fonction des espaces) des conférences partielles n'est manifestement pas simple mais faisable. Dans la pratique, les conférences partielles vont passablement se recouper en termes de personnes
- La recherche d'un dénominateur commun est plus difficile quand les oppositions entre les espaces sont accentuées (il faut néanmoins partir de l'idée que les enjeux GMN (gouvernance multiniveaux) concernent en général dans la même mesure les 2 types d'espaces et que le dénominateur commun est grand).
- La procédure est plutôt compliquée, l'organisation plutôt lourde.

Modèle 4d (CT à deux forums)



Caractéristiques du modèle 4d

- Analogue au modèle 4a
- Élément supplémentaire : 2 forums (Forum Espaces urbains, Forum Espaces ruraux) institutionnalisés (donc permanents) qui *peuvent* intervenir *au besoin* (en toute autonomie, donc indépendants de CTA) et formuler des propositions (via GTT) à l'attention de la CTA.
- Membres du forum ne détiennent aucune légitimité démocratique (structure participative ; savoir expert / assise)
- Chaque niveau peut déléguer des personnes (pas obligatoirement des membres d'un organisme CT)
- Organisation Forums : autonome, autoconstituée, autogérée
- Pour les dossiers lancés par les forums, le secrétariat de la CT agit seulement comme modératrice / coordinatrice ; le pilotage incombe aux forums
- Responsabilité (Accountability) hors CT (relève des forums)

Évaluation du modèle 4d

Avantages

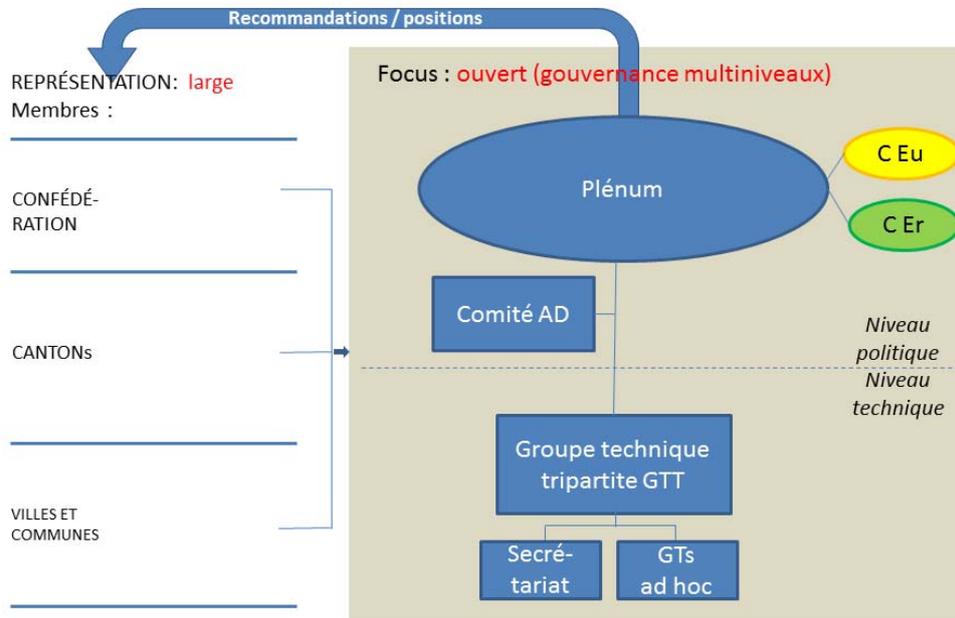
- Pas d'exigences posées aux membres des forums, pas de besoin de légitimation
- Les représentations des trois niveaux (Confédération, cantons, villes / communes) peuvent être choisies « sur mesure »
- Les différents espaces peuvent débattre « entre eux » des problématiques et recherchent des solutions (séances seulement nécessaires quand un besoin est identifié)
- Les aspects urbains et ruraux peuvent être formulés et alimenter le débat via les GTT des CT
- La CT continue à débattre exclusivement au sein d'une plateforme commune, ce qui favorise la cohésion
- Organisation simple en comparaison avec 1b et 1c
- En comparaison avec 1e : charge légèrement plus importante pour secrétariat

Inconvénients

- Influence limitée des différents espaces
- Pas de droit de veto possible
- Cet organisme se limite à une composante participative, d'où une influence potentiellement limitée
- Risque d'une autodynamique des forums

Modèle 4e (CT à deux commissions)

Modèle 4e: commissions consultatives de la CTA



Caractéristiques du modèle 4e

- Analogue au modèle 4a
- Élément supplémentaire : 2 commissions (à composition tripartite) de la CT (Commission Espaces ruraux, Commission Espaces urbains), qui lancent les dossiers à l'attention de la CT et en débattent préalablement (avec droit de proposition)
- Délégation de membres dans les commissions par les membres de chaque échelon
- Dossiers des commissions sont préparés par le secrétariat (responsabilité incombe au secrétariat)
- Responsabilité (Accountability) incombe à CT

Évaluation du modèle 4e

Avantages

- Organisation simple comparée à 1b, 1c et 1d
- Par rapport à modèle 4a, possibilité supplémentaire de développer et d'afficher des positions différentes (Er/Eu) au sein de la CT (et des commissions consultatives)
- Commissions font partie intégrante de l'organisation, contrant ainsi le risque d'autodynamique indésirable
- CT détermine toujours ensemble ce qui favorise la cohésion

Inconvénient

- Charges supplémentaires pour le secrétariat.

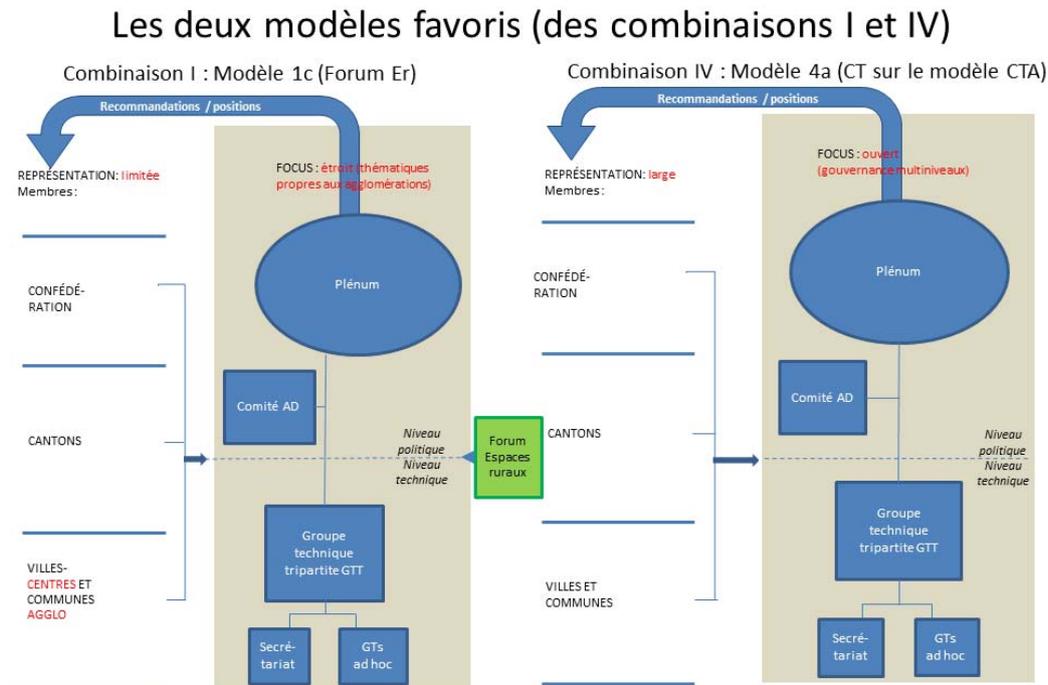
Modèles de la combinaison IV : bilan

Dans la combinaison IV, c'est le modèle 4a qui reçoit la meilleure évaluation, les enjeux des espaces urbains et des espaces ruraux étant largement identiques, même si l'orientation est différente. La CT a toujours la même composition et elle débat et statue toujours en tenant compte de tous les aspects, la recherche du « dénominateur commun » n'est jamais mise en péril, la cohésion est favorisée. Le mode de fonctionnement est identique à la CTA, donc connu ; la mise en œuvre demande peu d'efforts (ressources). En définissant des règles du jeu, on garantit que l'accent soit mis sur des problématiques primordiales et que les thématiques prioritaires des agglomérations ne passent pas au second plan. Les modèles 4b et 4c sont éliminés. Le premier (à deux chambres) est compliqué et la composition des chambres peu envisageable dans la pratique. Le second (deux conférences partielles) met trop l'accent sur les différences et est compliqué à réaliser. La composition de ces deux conférences partielles est difficile à concevoir en pratique. Les modèles 4d (forums) et 4e (commissions) semblent, de prime abord, lourds à manier, mais ils pourraient être envisagés pour une première étape, comme mesure destinée à renforcer la confiance mutuelle.

Recommandation 3 de la direction de projet
 Dans la combinaison IV, le modèle 4a doit être priorisé.

4.5 Priorisation d'un modèle

Les deux modèles favoris (des combinaisons I et IV)



Comparaison des deux modèles les plus appropriés

À titre de rappel, voici les principales caractéristiques des deux modèles restant en lice dans les combinaisons I et IV.

- Modèle 1c
 - Association optimale des espaces ruraux au débat sur les thématiques propres aux agglomérations (dans le cadre de la combinaison I)
 - Espaces ruraux contribuent au débat sur les enjeux propres aux agglomérations
 - Espaces ruraux ne sont pas dotés d'une structure de même rang
- Modèle 4a
 - Débat partenarial sur l'ensemble des enjeux de la gouvernance multiniveaux
 - Offre une structure de même rang aux espaces urbains et aux espaces ruraux
 - Tous les enjeux peuvent être débattus en commun
 - Pas d'organisme distinct pour les espaces urbains / espaces ruraux
 - En définissant des règles du jeu, on garantit que l'accent soit mis sur l'essentiel

Avant de sélectionner, parmi ces deux modèles en lice, le plus approprié, voici, à titre de rappel, les raisons qui parlent en faveur d'une réforme, ainsi que les craintes exprimées, dont il faudra tenir compte pour la suite du débat.

Besoin de réforme

- Projet de territoire Suisse mis à part, il n'existe pas de stratégie englobant les deux espaces et les trois niveaux (manque de coordination et de cohérence des politiques en place)
- La CTA n'est pas légitimée pour débattre de questions dépassant le cadre des enjeux propres aux agglomérations
- Les espaces ruraux se sentent exclus, la cohésion est remise en question
- Les besoins des espaces ruraux ne sont pas couverts
- Absence d'organisme permettant de débattre des défis communs
- Absence d'organisme permettant de débattre des thématiques de l'espace rural
- La création d'une organisation parallèle en discussion entraînerait des lourdeurs et mettrait l'accent sur les éléments qui séparent

Craintes

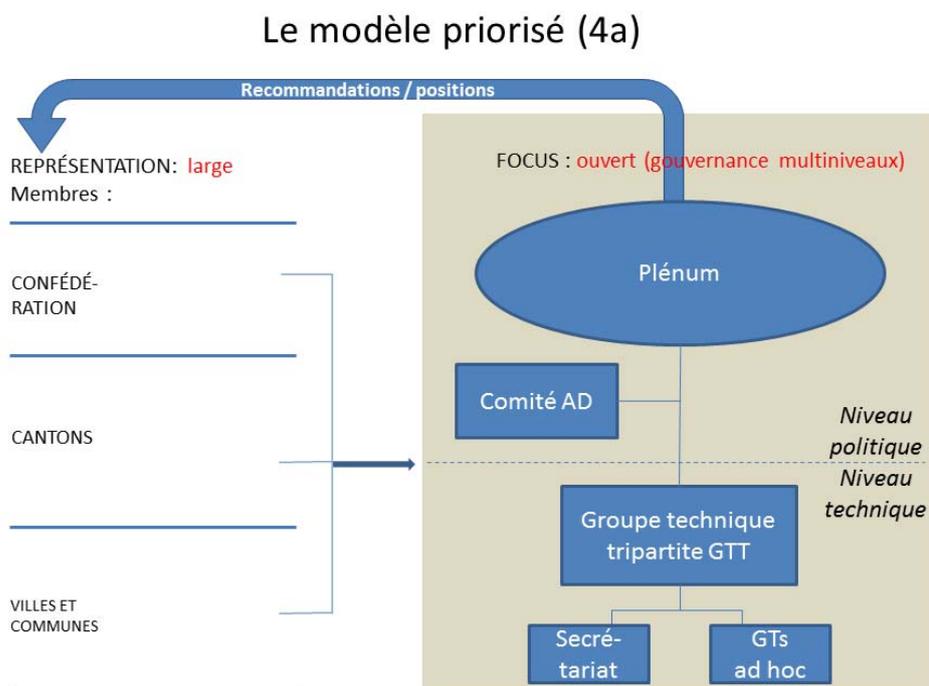
- L'organisme permettant de débattre des thématiques urbaines (=acquis des espaces urbains) est « sacrifié »
- Les besoins des espaces urbains passent à l'arrière-plan
- Il y a un risque d'éparpillement thématique
- On craint une domination des espaces ruraux dans la collaboration tripartite
- Les espaces ruraux pourraient être relégués au rang de « partenaires juniors »
- La lutte pour la répartition serait influencée dans l'une ou l'autre direction.

Modèle à prioriser

Recommandation 4 de la direction de projet

Le modèle 4a permet d'éviter au mieux tous les écueils. De par sa nature, une conférence tripartite est en mesure d'élaborer des stratégies englobant les trois niveaux (l'approche intégrative est garantie). Elle dispose d'une légitimité reconnue pour aborder des questions dépassant le cadre de la problématique des agglomérations. L'espace rural et l'espace urbain sont sur un pied d'égalité, un élément qui favorise la cohésion. Les besoins de chaque espace peuvent s'exprimer dans la même mesure; on dispose donc d'un dispositif permettant d'aborder les enjeux communs. Dès lors, il n'est plus question de mettre sur pied une organisation parallèle.

Vue d'ensemble du modèle priorisé (4a)



Il faudrait s'assurer, au moyen de règles claires (cf. chap. 6), que le focus reste placé sur des thématiques majeures. Les sujets importants propres aux espaces ruraux doivent pouvoir être traités dans la Conférence tripartite (CT), mais ils ne doivent pas éclipser les thématiques prioritaires des agglomérations. De plus, il semble indispensable que les membres de la CT veillent à une représentation équilibrée des espaces ruraux et des espaces urbains, qu'ils gardent présents à l'esprit que la collaboration tripartite est une plateforme des « dénominateurs communs » et non pas une lutte pour la répartition.

Étapement envisageable

Recommandation 5 de la direction de projet

Si le passage au modèle 4a devait s'avérer trop difficile sur le plan politique, on pourrait adopter le modèle 4d (forums) à titre de phase intermédiaire. Certes, l'instauration de forums alourdirait le dispositif, mais elle permettrait de mieux articuler les aspects propres aux enjeux de chaque espace et de favoriser un développement constructif de la collaboration tripartite.

L'Union des villes suisses (UVS) a émis des réserves face au modèle 4d. Elle constate, en effet, qu'à part elle-même – qui serait absente du forum Espace rural –, les acteurs sont parties prenantes dans toutes les instances. Le modèle 4d aurait donc surtout pour effet de multiplier les instances, relativisant du même coup l'utilité de cette phase intermédiaire et ses avantages. En termes de structure et de représentation, une instance de ce type pourrait entraver la mise en place de rapports de confiance et la collaboration.

5. Thématiques de la collaboration tripartite

5.1 Discussions réservées aux questions tripartites

Il va de soi que la collaboration tripartite n'aborde que des questions concernant tant la Confédération que les cantons et aussi les villes et les communes. Jusqu'à présent, la conférence tripartite a innové en associant tous les acteurs publics à la résolution de problèmes selon l'approche de la gouvernance multi-niveaux. Elle est reconnue pour cette contribution. Les cantons et la Confédération collaborent bien ensemble. Ils utilisent des instruments diversifiés. Les cantons disposent d'un pouvoir d'influence correspondant à leur place dans les structures fédérales ancrées dans la Constitution. Les réflexions qui ont présidé à la rédaction de ce rapport ne vont pas dans le sens d'un élargissement de la collaboration entre cantons et Confédération, mais plutôt, d'une manière générale, d'une association du niveau communal et désormais aussi des espaces ruraux et de de leurs problématiques. Si un sujet ne concerne que les niveaux de la Confédération et des cantons, il ne peut pas, par définition, compter parmi les activités de la collaboration tripartite.

5.2 Imbrications fonctionnelles / point de vue global

Dans la société actuelle, les personnes sont devenues de plus en plus mobiles; elles franchissent régulièrement les frontières des unités administratives héritées du passé (communes, cantons). Les unités statistiques sont devenues de plus en plus indéfinissables, tellement les espaces sont « entremêlés ». Un bon exemple de cette complexité – même s'il n'est pas exhaustif – est celui des flux de pendulaires qui se rendent à leur travail. Autres exemples de cette interdépendance fonctionnelle au sein de grandes régions géographiques: celui des flux d'étudiants se rendant dans les institutions de formation, ou celui des personnes exerçant leurs activités de loisirs loin de chez elles. Les bénéficiaires de prestations publiques (formation, aide sociale, sécurité, transports publics, etc.) ne les perçoivent plus (seulement) sur le lieu de leur domicile politique ou fiscal, mais dans d'autres communes.

Cet état de fait impose aux acteurs publics de mieux coordonner leurs politiques, que ce soit entre unités d'un même niveau (horizontalement) ou entre les différents niveaux étatiques (verticalement). À l'intérieur de ses frontières, un canton peut encore harmoniser les besoins de ses citoyens en développant des systèmes de compensation (financière) ou en uniformisant l'application de ses politiques sur tout son territoire. Tous les cantons, à l'exception des cantons-villes (BS, GE), sont confrontés à des problématiques à la fois urbaines et rurales. En général, les législations cantonales ne font pas de distinction entre espaces urbains et espaces ruraux; elles traitent les problèmes de manière uniforme, domaine par domaine. Ainsi, par exemple, la plupart des cantons n'appliquent qu'une *seule et unique* politique en matière d'affaires sociales, de sécurité ou de formation. Ils ne font pas la différence entre espace urbain et espace rural. En d'autres termes, tant la Confédération que les cantons n'opèrent pas de distinction thématique en fonction des enjeux urbains ou ruraux. Dans les textes légaux, ils prennent constamment en compte tous les besoins.

Il n'est donc pas étonnant qu'il n'existe pratiquement pas de législation s'appliquant aux agglomérations. Les « lois péréquatives » (RPT, réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches) règlent la compensation des charges dues à des facteurs sociodémographiques (focus urbain) et des charges dues à des facteurs géotopographiques (focus rural). Le canton de Berne, par exemple, a traité dans la même loi (sur la péréquation financière et la compensation des charges [LPFC]) l'équilibre des capacités financières (renforcement des régions rurales) et la compensation des effets d'externalité territoriale (en faveur des centres urbains supportant des charges particulièrement lourdes). Dans une situation de ce type, il est pratiquement impossible d'établir une démarcation entre problématiques rurales et problématiques urbaines. Le plus souvent, la sphère politique considère le domaine traité d'un point de vue global, tentant de mettre les régions rurales et les villes dans le « même paquet », qui fait l'objet d'une seule décision politique ou d'un seul acte législatif.

Quant aux imbrications fonctionnelles dépassant les frontières cantonales ou nationales, elles constituent un enjeu très particulier. En pareil cas, un canton ne peut plus, à lui tout seul, poser des exigences contraignantes pour gérer un espace fonctionnel. Il doit passer par une collaboration – plus ou moins contraignante – avec ses voisins, au-delà des frontières cantonales, voire même nationales. Ni la société civile « moderne », ni l'économie en général ne se préoccupe des frontières historiques (relevant du droit institutionnel). Sur le plan politique, mais aussi

juridique, cet état de fait représente un défi supplémentaire. S'il est vrai que nombre de thématiques sont particulièrement d'actualité dans les espaces urbains, il ne faut toutefois pas sous-estimer le fait que les imbrications et les interdépendances s'étendent largement à l'espace rural et qu'elles exigent collaboration et coordination. Alors qu'à l'échelle des cantons, la notion d'espace fonctionnel est en train de s'imposer sous la forme de structures d'organisation contraignantes, à l'échelle intercantonale, voire internationale, les organismes qui opèrent au sein d'espaces fonctionnels doivent se contenter de coordonner leurs actions, car ils ne disposent guère de compétences décisionnelles juridiquement contraignantes. De grandes avancées seront encore nécessaires pour affronter ces défis. L'objectif ne saurait être de limiter ces activités aux espaces urbains : l'espace rural doit y être associé.

Jusqu'à présent, la CTA s'est occupée notamment des questions suivantes:

- Accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural.
- Besoin de légiférer en politique des agglomérations.
- Renforcement de la compétitivité internationale.
- Financement et compensation des charges dans les agglomérations.
- Politique des étrangers et d'intégration.
- Politique sociale.

Les débats autour de ces questions ont montré que les villes ne sont pas seules concernées, et qu'il n'est guère possible de traiter un problème soit de manière « purement urbaine », soit de manière « purement rurale ». Au contraire: dans la majorité des situations, le problème abordé a des composantes tout autant urbaines que rurales, même s'il ne se pose pas dans les mêmes termes dans ces deux types d'espaces (cf. chap. 5.3).

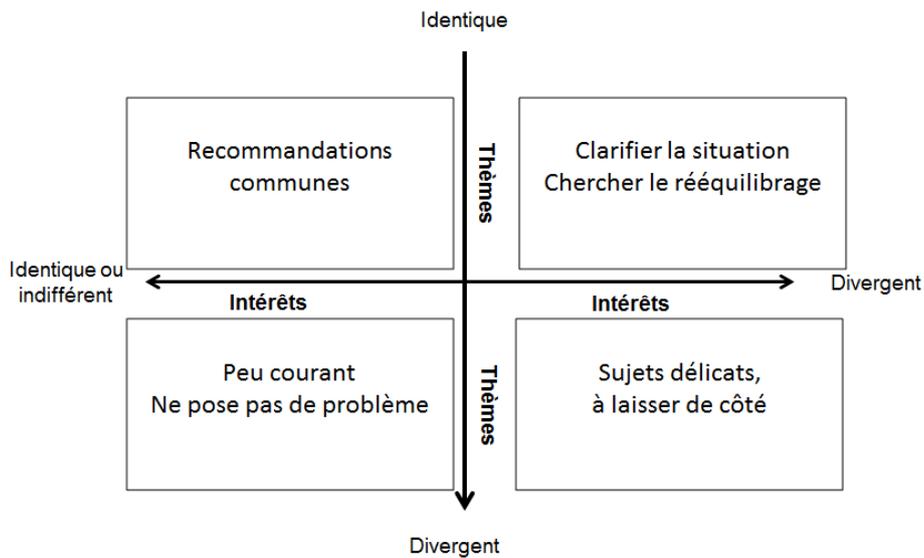
5.3 Mêmes sujets – focus différent ou intérêts divergents

Ce qui différencie les espaces ruraux des espaces urbains, ce ne sont pas tant les thèmes à aborder – qui sont souvent identiques –, mais les préoccupations, voire les intérêts, qui peuvent être, eux, divergents. Ainsi, par exemple, le développement territorial est un sujet très important pour les deux types d'espaces. Mais, dans les villes, la préoccupation est liée, entre autres, au manque de terrains, tandis que, dans l'espace rural, ce sont les manques d'impulsions au développement, ou les règles qui freinent ce développement, qui préoccupent les communes. Cela ne veut pas dire que les intérêts des villes sont toujours opposés à ceux des campagnes.

Nombre de sujets concernent à la fois les espaces urbains et les espaces ruraux, même si les accents mis ne sont pas toujours les mêmes. Il s'agit de toujours tenir compte des enjeux qui peuvent (mais pas obligatoirement) varier selon l'optique adoptée. Si les intérêts des régions rurales et urbaines concordent, il est possible de formuler des propositions communes, comme cela a été le cas jusqu'à présent. Si, au contraire, les intérêts sont divergents sur une même question, il est utile de faire état des différences et de viser un rééquilibrage. Il arrive parfois que l'on puisse définir des stratégies qui tiennent compte d'intérêts différents, sans qu'il soit nécessaire de lutter politiquement pour la répartition.

D'ailleurs, il peut arriver que certains thèmes ou focus n'intéressent qu'un seul type d'espace, sans qu'il y ait forcément de divergence d'intérêts avec l'autre type (indifférence).

On peut illustrer graphiquement comme suit les quatre situations possibles:



5.4 Synthèse: limitation aux questions ayant une importante *incidence spatiale*

Lorsque la collaboration tripartite doit aborder des sujets présentant un focus ouvert, cela ne signifie nullement que la CT doit débattre de questions de toute nature. Étant donné que les moyens disponibles sont limités, il s'agit de choisir avec soin les questions ou projets envisageables, et de se concentrer sur les problématiques centrales. Il ne faut pas écarter les thèmes prioritaires qui ont été au cœur des débats jusqu'ici, notamment ceux qui préoccupent les agglomérations car ils ont de l'importance pour le développement de l'espace dans son ensemble. Les critères qui président au choix des sujets abordés ne sont pas exclusivement liés au nombre d'habitants, ni aux valeurs économiques touchées, mais sont bien plutôt déterminés par l'importance politique du dossier. En dernier ressort, ce seront les membres de la Conférence tripartite qui sélectionneront les dossiers à traiter.

Recommandation 6 de la direction de projet

La sélection des sujets à aborder et à concrétiser se fera en les limitant aux problématiques tripartites centrales à incidence territoriale et spatiale.

L'histoire de la CTA est jalonnée de questionnements sur l'espace et le territoire. Les défis de la collaboration tripartite sont de deux ordres: institutionnel (vertical, à composante structurelle) et fonctionnel (imbrication spatiale). Ils portent sur des questions de fond s'agissant d'urbanisation, d'infrastructures, d'énergie, d'économie, de politique régionale mais aussi de politique sociale. L'incidence territoriale de ces dossiers tripartites est comprise au sens large. Il serait contre-productif d'en réduire la portée aux thématiques classiques propres à l'organisation du territoire.

6. Règles du jeu au sein d'une conférence tripartite

Les règles du jeu ci-après sont soumises à discussion indépendamment des différents modèles. La question de la représentation (ch. 6.2) est complexe surtout pour les modèles de la combinaison IV, alors que les espaces ruraux ne sont pas représentés dans la combinaison I.

6.1 Procédures

Recommandation 7 de la direction de projet

Afin de garantir le bon fonctionnement et la prévisibilité de la procédure, il faut en fixer les règles du jeu et les consolider lors de la mise en œuvre du modèle priorisé. Dans les grandes lignes, les éléments suivants devraient être retenus:

- CTA/CT = plateforme d'échange d'informations et de formulation de stratégies tripartites communes
- CTA/CT n'est pas une plateforme de lutte pour la répartition
- divergences d'intérêt: identifier et préciser
- approche fondamentalement consensuelle
- votations seulement à titre exceptionnel
- droit d'exprimer en tout temps des opinions divergentes (« *dissenting opinions* »).

6.2 Représentation

La structure des institutions politiques suisses est basée sur trois niveaux: Confédération, cantons, communes. Ces instances ont en commun d'être élues démocratiquement, et de devoir rendre des comptes en premier lieu à leur électeurat respectif. Contrairement à d'autres États, l'organisation des institutions et l'affectation des tâches n'ont pas été faites par un gouvernement central (*top down*), mais résultent de la « compétence de compétence » des cantons, à savoir l'obligation constitutionnelle explicite de transférer des compétences à la Confédération tout en étant eux-mêmes compétents concernant l'organisation de leur territoire (découpage en communes). Lorsque les cantons octroient aux communes une certaine autonomie, cette dernière est protégée par la législation fédérale.

Dans une telle configuration institutionnelle, la Confédération et les cantons ont discuté entre eux de la répartition des tâches – y compris celle des moyens financiers –, en excluant largement les communes de la discussion (niveau inférieur). Mais, en réalité, de nombreuses tâches des pouvoirs publics ne peuvent être assumées que par une coopération entre les trois niveaux étatiques. Pour cette raison, la Constitution a été complétée par l'art. 50, al. 2 et 3, Cst, qui spécifie ce qui suit:

La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes.

Ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne.

Les Lignes directrices du 16 octobre 2002 à l'attention de l'administration fédérale concernant la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes précisent ce qui suit (art. 7, al. 3):

Lorsqu'elle requiert l'avis ou la collaboration des communes, la Confédération s'adresse, en règle générale, à leurs organisations faitières, soit l'Association des communes suisses (ACS), l'Union des villes suisses (UVS) et le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB). Le cas échéant, ce dernier coordonne sa position avec celle de la Conférence des secrétaires des régions de montagne suisses (COSEREG).

La CTA, quant à elle, s'est contentée jusqu'à présent, de traiter avec l'UVS et l'ACS pour discuter de questions intéressant les communes.

Encadré: les membres de la CTA actuelle

À l'échelon fédéral, c'est le Conseil fédéral qui est compétent pour siéger dans la CTA. En règle générale, il se fait représenter dans les séances par la Chancelière fédérale, ou par un représentant de l'administration fédérale (Office du développement territorial [ARE], Secrétariat d'État à l'économie [SECO] ou Office fédéral de la justice [OFJ]). Suivant le thème abordé lors de la séance, d'autres offices fédéraux peuvent être représentés (p.ex.: pour la politique d'intégration des étrangers, l'Office fédéral des migrations [ODM]; pour des questions de politique sociale, l'Office fédéral des assurances sociales [OFAS]). Ces offices étendent leurs activités sur tout le territoire de la Suisse, c'est-à-dire autant dans l'espace urbain que dans l'espace rural. Dans la première convention relative à la CTA, il n'est pas prévu explicitement que la Confédération puisse se faire représenter par la Chancelière fédérale. Pourtant, lors de la fondation de la CTA, la Confédération a décidé que la Chancelière participerait à toutes les séances de la CTA, et ce, afin de garantir une certaine coordination interne entre les différents départements fédéraux, et pour assurer une certaine continuité de la présence fédérale. Par conséquent, si l'on devait envisager une extension de la CTA sur le plan des thèmes abordés, il est quasiment certain que la représentation des organismes fédéraux ne changerait guère. Il serait tout au plus possible d'envisager des adaptations sur le plan technique, p.ex. en intégrant dans le Groupe de travail technique (GTT) des représentants du Réseau de la Confédération pour l'espace rural.

À l'échelon des cantons, c'est la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) qui définit les représentants des cantons dans la CTA. Sa base juridique est la Convention du 8 octobre 1993 sur la Conférence des gouvernements cantonaux. Les membres de la CdC sont les Conseils d'État des 26 cantons suisses. Les prises de position de la CdC (p.ex.: concernant le programme de travail de la CTA) doivent être avalisées par au moins 18 gouvernements cantonaux, ce qui garantit la représentativité cantonale de ces avis. D'une manière analogue à la procédure de nomination du comité directeur de la CdC, la délégation des cantons dans la CTA se déroule via les Conférences gouvernementales régionales, ainsi que par les cantons disposant d'un siège permanent dans la CTA (BE et ZH).¹⁷ Par ailleurs, les cantons disposent d'un règlement-cadre qui spécifie les modalités de collaboration entre la CdC, les diverses Conférences de directeurs cantonaux et la Conférence suisse des chanceliers d'État (CCE). La coordination entre la CdC et les différentes Conférences des directeurs cantonaux passe par la tenue, à intervalles réguliers, de séances communes avec les présidents de ces conférences et avec la Conférence des secrétaires des conférences intercantionales (CoseCo), laquelle est aussi responsable de la coordination sur le plan des contenus. Par conséquent, si l'on devait envisager une extension de la CTA sur le plan des thèmes abordés, il est quasiment certain que la représentation des organes cantonaux ne changerait guère. Sur le plan technique également, les représentants cantonaux sont actifs et couvrent autant les problématiques urbaines que rurales.

À l'échelon des communes, sont représentées dans la CTA les villes-centres (par l'UVS) et les communes d'agglomération (par l'ACS). L'Union des villes suisses (UVS) est une association au sens des art. 60 ss du Code civil suisse (CCS). Son principal objectif est de préserver les intérêts partagés par les communes suisses à caractère urbain. Parmi ses tâches, on peut citer la défense des intérêts de ses membres sur le plan politique, face aux autorités, à la population et à divers organismes nationaux et internationaux. Les membres de l'UVS ayant le droit de vote sont les communes suisses ayant un caractère urbain, dont tous les chefs-lieux des cantons. Le membre le plus petit compte 2 500 habitants.¹⁸ L'UVS est actuellement composée de 130 membres. Parmi eux, on compte de grandes villes-centres, comme Zurich ou Genève, mais aussi des communes d'agglomération telles que Meyrin ou Riehen, ainsi que de petites villes, comme Berthoud ou St Moritz. Les représentants de l'UVS dans la CTA sont au nombre de quatre (en général, membres du comité). Ils sont choisis par le comité. L'UVS veille à une répartition équilibrée des régions et des langues dans sa délégation. Elle privilégie les villes-centres et les agglomérations. Ses statuts prévoient que ses décisions relatives aux affaires à traiter au sein de la CTA se prennent par le comité, à la majorité simple de ses membres.

L'Association des communes suisses (ACS) est aussi une association au sens des art. 60 ss CCS. Elle défend les intérêts communs de ses membres, en tenant compte de leurs différentes spécificités. Elle soutient notamment tous les efforts consentis pour conserver l'autonomie et la capacité des communes à s'organiser elles-mêmes. Les membres actifs de l'association sont toutes les communes répertoriées dans la Liste officielle des communes de la Suisse, ainsi que certaines communes bourgeoises, pour autant qu'elles assument des tâches déléguées par les communes politiques. Actuellement, sont membres de l'ACS 1682 communes parmi les 2352 inscrites dans la liste officielle, ce qui constitue un taux de représentation de 72 %. L'ACS a aussi des membres passifs qui soutiennent les buts de l'association. Il peut s'agir de personnes physiques ou de personnes morales. La délégation de l'ACS dans la CTA est composée de 4 membres de son comité (3 actuellement, car une place est vacante). La composition de cette délégation se veut équilibrée; elle tient compte de la répartition entre les langues et du caractère urbain ou rural de la région d'où proviennent les délégués. En ce qui concerne la formation de l'opinion au sein de l'ACS, le secrétariat informe régulièrement le comité sur l'état des travaux et sur les prochaines décisions à prendre. Se basant sur ces informations, le comité prend position sur les affaires concernant la CTA. Il vote à la majorité simple. Si besoin est, l'UVS et l'ACS se concertent pour formuler des prises de position cohérentes, reflétant l'avis des communes.

Dans le cas où l'on élargirait à l'espace rural la palette des thèmes abordés ainsi que la représentation, il faudrait choisir les organisations qui siègeraient dans une CT à chaque niveau étatique. Une demande formelle dans ce sens a été déposée par le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB). Au cours des travaux condui-

¹⁷ La représentation des cantons dans la CTA obéit notamment aux règles suivantes:

- les cantons romands disposent d'au moins 2 sièges
- le Tessin et les régions romanches, d'un siège
- les régions de Suisse orientale, de Suisse centrale et de Suisse du Nord-Ouest, chacune d'un siège
- les cantons de BE et de ZH, chacun d'un siège.

¹⁸ Des organismes intercommunaux de droit public ou de droit privé possédant une personnalité juridique propre peuvent aussi être membres de l'UVS, à condition que les trois quarts des communes de plus de 10 000 habitants sises dans leur périmètre soient elles-mêmes individuellement membres de l'UVS. Par contre, de tels organismes ne disposent pas du droit de vote pour les décisions prises par l'UVS.

sant au présent rapport, le président du SAB a pris contact avec le président de la CTA pour défendre l'idée que le SAB pourrait participer comme représentant du niveau communal dans le cadre d'une future Conférence tripartite (CT).

Le SAB est une association qui défend les intérêts des régions de montagne. En sont membres 22 cantons, environ 700 communes, la plupart des régions de montagne, environ 30 régions touristiques, environ 100 associations professionnelles ou agricoles, ainsi que 500 membres individuels.

Dans le cadre du présent projet, et suite à la demande d'intégration du SAB, il a été rappelé que d'autres organisations s'intéressant à l'aménagement du territoire pourraient aussi demander à siéger dans la CTA, comme les Conférences métropolitaines. Enfin, les représentants des associations économiques ont soulevé, dans le cadre des ateliers organisés par la CTA, la question de la représentation d'organisations non gouvernementales dans la CTA

Encadré: expertise de droit public sur l'intégration à la CTA d'organisations non gouvernementales s'intéressant à l'aménagement du territoire

Les deux experts mandatés dans le cadre du présent projet, M. Daniel Arn et Mme Mirjam Strecker, déconseillent formellement d'intégrer à la CTA des organisations non gouvernementales. Ils justifient leur avis en avançant les arguments suivants:

- Verticalement, la Suisse est composée des trois niveaux étatiques: Confédération, cantons, communes. Ils représentent ensemble ce qu'il est convenu d'appeler les pouvoirs publics.
- La collaboration verticale entre niveaux (tripartite ou autre) ne préoccupe pas que la Suisse; de nombreux autres pays en débattent sous l'étiquette de la gouvernance multi-niveaux, et prennent des initiatives pour l'améliorer. Ces démarches ont pour objectif de réorganiser de manière optimale les tâches des pouvoirs publics, et d'en garantir le financement sur les plans économique et politique. La collaboration tripartite est sensée améliorer le fonctionnement des structures institutionnelles publiques, tout en respectant les principes de base institués par la Constitution (subsidiarité, équivalence fiscale, responsabilité finale [*Accountability*]).
- Par contre, la collaboration tripartite ne peut pas servir à répartir les ressources et moyens financiers entre les différentes politiques sectorielles et entre les différentes régions du pays. Cette fonction est exercée par les acteurs de la société civile.
- Pour défendre leurs intérêts, les cantons ont créé la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), tandis que les communes ont constitué leurs deux principales associations, l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS). La plupart des autres pays disposent également de telles organisations, qui sont légitimées pour représenter les intérêts du niveau étatique le plus bas – les communes – auprès du gouvernement central ou de la juridiction du prochain niveau étatique (région, Land, département, etc.).
- Les associations suisses de niveau communal (UVS et ACS) représentent environ les trois quarts des communes suisses. Leurs membres sont répartis sur tout le territoire du pays. Pendant longtemps, et jusqu'à présent, personne n'a contesté le fait que ces associations soient les seules à défendre les intérêts des communes. Ce n'est pas non plus singulier que la Suisse dispose de deux associations représentant les communes; en Allemagne, on trouve aussi le Congrès des maires (*Städte tag*) et l'Association des communes (*Gemeinde tag*).
- Lorsqu'il s'agit d'exécuter des tâches publiques, seuls sont légitimés à le faire les organismes institués, voire leurs représentants directs. Eux seuls peuvent convenir de stratégies communes. Il est absolument nécessaire de consulter les organisations de droit privé pour obtenir une image de l'opinion publique; en revanche, pour adopter des prises de position communes, seuls les acteurs élus sont légitimés. Si l'on devait intégrer des acteurs de la société civile dans les processus de décision de la plateforme tripartite, la question de la représentation surgirait immédiatement. Qui faut-il inviter? – les syndicats? les associations économiques? les organisations de protection de l'environnement?
- Si l'on admettait à siéger dans la CT des organisations dont les membres représentent à la fois des intérêts de niveau cantonal et de niveau communal, cela conduirait à une confusion non souhaitable. Il est très important que les représentants de chaque niveau étatique adoptent une attitude bien spécifique dans le cadre de la collaboration tripartite.
- Si l'on invitait à siéger d'autres organisations que l'UVS et l'ACS pour défendre les intérêts des communes, il se pourrait que certaines régions soient surreprésentées (cela dépendrait notamment des buts poursuivis par ces organisations). Ensemble, l'UVS et l'ACS couvrent tous les types d'espaces présents en Suisse (notamment les régions métropolitaines, mais aussi les régions de montagne). Par exemple, 93 % des communes du Valais – canton de montagne par excellence – sont membres de l'ACS, tandis que les villes de Brigue-Glis, de Martigny, de Monthey, de Sierre et de Sion sont membres de l'UVS. Comme les autres régions de Suisse, les régions de montagne sont représentées par les deux associations précitées, qui disposent toutes deux d'une organisation bien rodée et d'une excellente légitimation.
- Il est vrai que, jusqu'à présent, la CTA a surtout traité de sujets à caractère urbain. Dans la convention les liant, les associations de niveau communal sont invitées à représenter surtout les zones urbaines. Mais à l'avenir, on pourrait spécifier que ces associations prennent en compte toutes les régions de Suisse, et que la CT aborde une plus large palette de problématiques. On pourrait fixer des règles prévoyant que les délégations de l'UVS et de l'ACS comportent des représentants de toutes les régions, selon une clé de répartition équitable.
- En passant de la CTA à la CT, on crée une plateforme permettant d'exercer une gouvernance multi-niveaux sur toutes les questions intéressant tout à la fois les trois niveaux étatiques. Les deux associations représentent toutes les communes de Suisse et disposent d'une forte légitimation. Il n'est pas nécessaire ni utile d'intégrer d'autres organisations défendant les intérêts de certaines régions seulement.

Recommandation 8 de la direction de projet

La direction du projet est consciente du caractère politique très sensible de la question de la représentation. C'est à la sphère politique qu'il revient de décider quels acteurs seront parties prenantes à la convention sur la collaboration tripartite.

La direction de projet, se fondant sur le droit institutionnel, recommande de prévoir comme parties prenantes (ou membres) uniquement des acteurs étatiques (ou leurs représentants) et de ne pas « mêler » les niveaux étatiques (ou leurs représentants). Pour cette raison, la direction de projet rejette l'adhésion à l'organisme responsable d'organisations défendant des intérêts ou des territoires particuliers.

Une majorité de membres de la direction de projet est néanmoins d'avis qu'il conviendrait de formaliser l'association d'organisations défendant des intérêts ou des territoires particuliers en accordant aux principales d'entre elles un statut d'observateur dans la CT et une association permanente aux travaux du GTT. En ce sens, il serait opportun d'accorder au SAB une représentation permanente dans le GTT et un statut d'observateur au sein de la CT.

Une minorité de membres de la direction de projet recommande d'accorder aux organisations défendant des intérêts ou des territoires particuliers un droit de siéger ponctuellement aux séances de la CT, en fonction du projet abordé, et de les associer à la direction de projet au niveau technique, en fonction des questions et des projets abordés.

Selon le Secrétariat du SAB, la recommandation 8 ne répondrait pas aux attentes des régions de montagne et des espaces ruraux. Certes, l'association du SAB au GTT ou le statut d'observateur au sein du CT seraient des signaux positifs, mais il ne s'agirait pas véritablement d'une adhésion à part entière des régions de montagne et des espaces ruraux à la CTA. Le SAB pourrait participer aux discussions mais il n'aurait aucun droit de codécision. Dans ces conditions, les espaces urbains et les espaces ruraux ne seraient pas sur un pied d'égalité. Par ailleurs, seuls les membres de la CTA fixeraient l'agenda (cf. recommandation 9). Les régions de montagne et les espaces ruraux n'auraient pas leur mot à dire en la matière. Le SAB est donc d'avis que le passage de la CTA à une CT ne constituerait pas un véritable élargissement incluant les espaces ruraux. Ainsi, les visées du postulat Stalder ne seraient pas satisfaites. C'est pourquoi le Secrétariat SAB estime que la recommandation 8 ne va pas assez loin. Le Comité du SAB formulera une position sur la proposition émise dans la recommandation 8.

S'agissant de la question de la représentation dans la future CT, la direction de projet propose de formuler les exigences suivantes, valables pour chaque niveau étatique:

- Dans le cas où l'on choisirait d'intégrer les espaces ruraux dans la CT sur le plan structurel (selon les modèles de la combinaison IV), ce ne sont pas seulement les régions de montagne qu'il faudrait associer, mais toutes les régions rurales. Ces dernières doivent pouvoir présenter leurs exigences sur la plateforme tripartite, et en discuter.
- La population des différentes régions de Suisse doit pouvoir défendre ses intérêts au niveau national d'une manière équitable dans une CT. Il est donc nécessaire que les régions de montagne puissent y être représentées, tout comme les villes-centres. Par ailleurs, les diverses régions linguistiques du pays doivent aussi être représentées équitablement. Enfin, il est du devoir des membres d'assurer une représentation équilibrée en fonction de ces différents critères. Il faudrait intégrer dans la convention relative à la CTA une disposition de principe qui introduise cette règle de base.
- Sur des questions vitales pour leur échelon, les membres parties prenantes dans la collaboration tripartite doivent pouvoir récolter toutes sortes d'avis et construire un avis consolidé. Or, en réalité, il arrivera certainement, sur certaines questions de fond mais aussi sur des aspects politiques, que les représentants d'un même niveau étatique ne soient pas du même avis.
- Il est important que les délégués des membres siégeant dans la Conférence tripartite soient eux-mêmes des élus. Les discussions d'ordre technique sont cantonnées dans des groupes de travail préparatoires de niveau inférieur (p.ex.: GTT, directions de projets).

6.3 Détermination de l'agenda

Recommandation 9 de la direction de projet

Les modalités de fixation de l'agenda doivent être réglées très précisément. Les conditions-cadres sont les suivantes:

- Ne traiter que des sujets concernant les trois niveaux étatiques.
- Ne retenir que des sujets importants, qui sont d'intérêt national.
- Chaque membre dispose d'un droit de proposition.
- Un comité formé des présidents des délégations décide de l'opportunité de placer tel ou tel sujet à l'ordre du jour.
- Si un objet est refusé, il est possible d'en référer à la Conférence elle-même.
- L'instance qui tranche en dernier ressort sur les priorités de la CTA ou de la CT n'est pas la Conférence elle-même mais ses membres, qui adoptent périodiquement un programme de travail et mettent à disposition les fonds requis.

6.4 Résultats de la collaboration tripartite

La CTA ou la CT produit des résultats dont la force est limitée:

- Échanges de points de vue informels
- Prise de connaissance de rapports
- Prise de connaissance de rapports, en les approuvant ou en les rejetant
- Rédaction de prises de position communes
- Formulation de propositions à l'attention des membres
- Formulation de propositions à l'attention des membres, lesquelles seront présentées aux organes compétents
- Prise de décisions de fond sur une question (décisions cohérentes à travers les trois niveaux étatiques)

Résultats de la CTA ou de la CT	Évaluation par mots-clés	Mise en œuvre
Échanges de points de vue informels	<ul style="list-style-type: none"> • pas d'organisation formelle nécessaire • peu de poids politique • recul par rapport à l'état actuel 	aucune
Prise de connaissance de rapports	<ul style="list-style-type: none"> • en principe, pas souhaitable, car on ne sait pas dans quel sens la CTA ou la CT évaluera le texte • parfois utile, exceptionnellement, si les intérêts des partenaires divergent 	règles du jeu
Prise de connaissance de rapports, en les approuvant ou en les rejetant	<ul style="list-style-type: none"> • souhaitable; l'avis de la CTA ou CT fera l'objet d'une communication 	règles du jeu
Rédaction de prises de position communes	<ul style="list-style-type: none"> • souhaitable; l'avis de la CTA ou CT fera l'objet d'une communication 	règles du jeu
Formulation de propositions à l'attention des membres	<ul style="list-style-type: none"> • souhaitable, et même incontournable si l'affaire doit être mise en œuvre 	règles du jeu
Formulation de propositions à l'attention des membres, lesquelles seront présentées aux organes compétents	<ul style="list-style-type: none"> • modalité très efficace • faciliterait la mise en œuvre de mesures consensuelles • pas très facile à implémenter sur le plan juridique • risque de « surcharger le bateau » à l'heure actuelle 	évt. mise en œuvre plus tard
Prise de décisions de fond sur une question (décisions cohérentes à travers les trois niveaux étatiques)	<ul style="list-style-type: none"> • pratique à prohiber du point de vue du droit institutionnel • dilue les responsabilités • exigerait des adaptations constitutionnelles 	aucune

Recommandation 10 de la direction de projet

Les compétences des membres de la CTA/CT sont les suivantes:

- prendre acte des rapports en les approuvant, en les rejetant ou sans délivrer d'appréciation,
- rédiger des positions communes, et
- formuler des propositions à l'attention des membres.

6.5 Pondération des voix

Est-ce utile de prévoir une pondération des voix? La question se pose pour la CTA ou la CT et pour les autres organes (p.ex.: le GTT). Il n'y a guère d'arguments qui militent pour l'introduction d'une telle pondération. En effet, la CTA ou la CT ne comprend qu'un cercle restreint de membres.

Les raisons suivantes peuvent être invoquées pour rejeter une telle pondération:

- Le CTA ou CT est une plateforme dont l'efficacité dépend principalement de l'unanimité des décisions prises.
- Si certaines voix avaient plus de poids que d'autres, cela correspondrait à l'introduction d'une société à deux classes.
- Il serait pratiquement impossible d'effectuer une telle pondération selon des critères objectifs.

Recommandation 11 de la direction de projet

Il faut renoncer à une pondération des voix.

6.6 Organisation du secrétariat

Aujourd'hui, c'est la CdC qui gère le secrétariat de la CTA. Cette solution a l'avantage de mettre à disposition de la CTA ou de la CT une organisation bien rodée, qui dispose d'expérience dans la gestion des affaires publiques. De plus, cela permet à un important partenaire (la CdC) d'être « automatiquement » intégré au fonctionnement de la structure. Du point de vue du droit institutionnel, il semble particulièrement indiqué de s'appuyer sur le niveau cantonal pour exécuter ces tâches. En effet, c'est au canton qu'incombe la compétence de compétence pour toutes les questions d'organisation de l'État.

On pourrait toutefois objecter que la CdC n'est pas indépendante, et qu'elle risque de traiter certaines affaires en leur imprimant trop sa marque. Dans ce contexte, il apparaît invisable de déplacer le secrétariat dans la sphère d'influence de la Confédération, ni dans celle des associations de niveau communal. La seule solution envisageable serait d'externaliser le secrétariat et de le confier à un tiers, que ce soit à une organisation existante ou à une personne morale fondée par la CTA ou la CT dans ce but.

Avantage d'une externalisation du secrétariat: - l'indépendance

Inconvénients d'une externalisation du secrétariat: - perte de savoir-faire
- frais importants liés à la reconversion

Recommandation 12 de la direction de projet

L'externalisation du Secrétariat reste une option envisageable, mais elle n'est pas à l'ordre du jour pour le moment en raison d'un trop grand nombre d'impondérables.

6.7 Financement

Aujourd'hui, la CTA (y compris ses projets) est financée pour un tiers de ses dépenses par chacun des niveaux étatiques. Au niveau inférieur, les deux associations UVS et ACS se partagent le tiers communal. Alors que la Confédération et les cantons peuvent prélever leur dû sur leurs ressources fiscales, l'UVS et l'ACS doivent réunir les fonds nécessaires sur la base des cotisations de leurs membres, ce qui est notoirement plus difficile. Il semble pourtant que cette clé de répartition des frais généraux soit équitable, car elle permet à chaque niveau étatique d'avoir le même poids dans les discussions et les décisions. Si d'autres organisations devaient rejoindre le cercle des membres de la CT, elles devraient elles-aussi contribuer financièrement à la couverture des frais.

L'élargissement de la palette des problématiques abordées par la CT ne devrait pas, à première vue, faire augmenter notablement le nombre de projets, et donc les coûts. En effet, la CTA s'est déjà attelée à des questions intéressant l'ensemble du territoire suisse. Les frais ne devraient donc pas augmenter sensiblement. Indépendamment du choix du modèle retenu finalement, il s'agit de veiller à ne pas restreindre les moyens financiers ni les ressources

en personnel mis à disposition jusqu'ici pour le traitement de questions intéressant les agglomérations. Remarquons ici que le programme de travail est décidé conjointement avec l'approbation du budget.

Recommandation 13 de la direction de projet

Les mécanismes de financement actuels ont fait leurs preuves. Il n'est pas nécessaire de les changer. Il convient d'examiner si les organisations bénéficiant d'un statut d'observateur dans la CT, ou celles participant de façon permanente au GTT devraient participer au financement.

6.8 Ancrage législatif de la CTA ou de la CT

Aujourd'hui, la collaboration tripartite est fondée sur une base contractuelle. Pour affirmer l'importance qu'elle accorde à la coopération verticale entre acteurs institutionnels, la sphère politique pourrait envisager d'ancrer la CTA ou la CT dans la législation. Ce serait un geste fort. Toutefois, on se rend aussi compte que ce travail serait très exigeant sur le plan politique et sur le plan juridique, et qu'il nécessiterait donc de mobiliser d'importantes ressources.

Recommandation 14 de la direction de projet

La CTA ou la CT devrait conserver sa base contractuelle actuelle. À long terme, il serait envisageable d'inscrire cette conférence dans la législation.

7. Synthèse des recommandations de la direction de projet

La direction de projet recommande de transformer la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) en une Conférence tripartite (CT), organisée selon le même modèle que la CTA actuelle (modèle 4a). En d'autres termes, il s'agit d'associer structurellement les représentants des espaces ruraux à la CTA, et d'ouvrir le focus thématique, sans pour autant faire passer à l'arrière-plan les thématiques prioritaires des agglomérations (cf. recommandations 1 à 4).

Si l'instauration du modèle 4a (similitude avec la CTA actuelle) devait s'avérer trop difficile à faire accepter sur le plan politique, on pourrait concevoir de passer par une phase intermédiaire en créant deux forums, l'un pour l'espace urbain, et l'autre pour l'espace rural (modèle 4d, cf. recommandation 5).

La nouvelle Conférence tripartite (CT) devrait placer son focus sur les problématiques centrales à incidence spatiale qui concernant à la fois la Confédération, les cantons, les villes et les communes (recommandation 6).

La direction de projet recommande de rejeter l'adhésion d'organisations défendant des intérêts ou des territoires particuliers.

Une majorité de membres de la direction de projet est d'avis qu'il conviendrait de formaliser l'association d'organisations défendant des intérêts ou des territoires particuliers en accordant aux principales d'entre elles un statut d'observateur dans la CT et une association permanente aux travaux du GTT. En réponse à la demande formulée par le SAB, il paraît donc opportun de lui accorder une représentation permanente dans le GTT et un statut d'observateur au sein de la CT (cf. recommandation 8).

Une minorité de membres de la direction de projet recommande d'accorder aux organisations défendant des intérêts ou des territoires particuliers un droit de siéger ponctuellement aux séances de la CT, en fonction du projet abordé, et de les associer à la direction de projet au niveau technique, en fonction des questions et des projets abordés (cf. recommandation 8).

Afin de garantir le bon fonctionnement et la prévisibilité de la procédure, il faut en fixer les règles du jeu et les consolider lors de la mise en œuvre du modèle priorisé (cf. recommandation 7). Au chapitre 6, la direction de projet a formulé des propositions pour la mise en place de ces règles du jeu. Elle invite les membres de la CTA à les définir dans une convention ad hoc (cf. recommandations 8 à 14).

Selon le Secrétariat du SAB, la recommandation 8 ne répond pas aux attentes des régions de montagne et de l'espace rural. Certes, l'association du SAB au GTT ou le statut d'observateur au sein du CT sont des signaux positifs, mais il ne s'agit pas véritablement d'une adhésion à part entière des régions de montagne et des espaces ruraux à la CTA.

Annexes

Annexe I: Publications et recherche sur le thème «Collaboration tripartite et espaces ruraux»

Annexe II: Exploitation des contenus d'interviews

Annexe I: Publications et recherche sur le thème «Collaboration tripartite et espaces ruraux»

Jusqu'à présent, ce sujet a fait l'objet de peu de publications. Les ouvrages cités ci-après se contentent parfois de n'aborder la question de la collaboration tripartite ou celle des régions rurales que de manière marginale.

1.1. Société suisse d'études pour l'organisation de l'espace et la politique régionale (OEPR): Les espaces ruraux en Suisse (document de travail), 2005

Ce document de travail développe une vision pour les espaces ruraux en vue de l'adoption de mesures normatives.

Le document part du constat selon lequel l'espace rural est un milieu très hétérogène que l'on retrouve dans tous les espaces définis par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) dans sa typologie spatiale établie dans le cadre du monitoring de l'espace rural (espace périurbain, centres touristiques alpins, espace rural périphérique). La délimitation entre les différents types d'espaces n'est pas statique, mais dynamique. Vu l'urbanisation croissante de la Suisse, les agglomérations s'étendent dans les espaces ruraux et ces derniers rétrécissent.

La vision développée dans le document de travail se compose d'une vision principale et de visions partielles différenciées en fonction des espaces. La vision principale est la suivante:

- « Les espaces ruraux et urbains de Suisse sont dans un rapport de complémentarité. Il en ressort une structure du territoire Suisse satisfaisant à la double exigence de servir de patrie à ses habitants et de base permettant de répondre aux enjeux économiques futurs.
- La structure économique des espaces ruraux est diversifiée. Une importance particulière est accordée aux branches (existantes et nouvelles) modernes et porteuses, offrant ainsi de nouvelles perspectives d'avenir à la population et à l'économie. Les centres régionaux exercent une fonction de moteurs du développement. Les espaces ruraux ne bénéficient pas des mêmes conditions pour ce qui est de l'attractivité. Les acteurs régionaux entreprenants et innovants sont en mesure de reconnaître ces potentiels et de les valoriser, permettant ainsi un développement stratégique des espaces ruraux.
- Les espaces ruraux sont dotés d'infrastructures de qualité répondant aux besoins de la population et de l'économie (transports, électricité, eau, télécommunications, etc.) et il en est de même pour les services (administration, TP, biens de première nécessité, institutions éducatives, sanitaires et sociales, etc.).
- La politique de l'espace rural applique le principe du développement durable: elle vise un équilibre entre les aspects économiques, sociaux et écologiques. Elle vise également une gestion responsable des ressources naturelles. Là où on l'estime souhaitable et nécessaire, l'espace nécessaire est laissé à la nature. »

Concernant la mise en œuvre juridique, l'OEPR recommande les approches suivantes (p. 60-61):

- « L'approche sectorielle doit être poursuivie. Cela signifie que les politiques à incidence territoriale doivent assurer une contribution accrue au développement de l'espace rural, ce qui requiert une meilleure coordination des politiques sectorielles.
- La Nouvelle politique régionale (NPR) peut servir de point d'ancrage pour une coordination renforcée des politiques sectorielles. Avec la NPR, les politiques sectorielles peuvent élaborer ensemble des programmes pour les espaces ruraux.
- Les fonds alloués à ces programmes communs doivent être couverts par les budgets prévus pour chacune des politiques sectorielles. Si cette approche n'était pas efficace, il faudrait alors envisager la création d'un fonds de cohésion.
- De par leur rôle central, les acteurs dans les régions doivent bénéficier de mesures adéquates pour organiser activement leur futur. Des programmes de développement territoriaux doivent être élaborés au niveau régional.
- La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire devrait créer une base légale pour les espaces ruraux, à même d'englober la stratégie d'intégration («Enabling-Strategie») mentionnée, ainsi que les concepts régionaux d'aménagement du territoire.
- Une conférence tripartite pour les espaces ruraux peut améliorer la coordination verticale et le dialogue. »

1.2. Berz Hafner + Partner AG, C.E.A.T., Accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural, rapport du 29 juin 2009 à l'attention de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA)

Le rapport analyse les interactions entre la politique des agglomérations et la politique de l'espace rural et met en évidence les premières approches d'une politique coordonnée faisant accorder le développement des espaces urbains avec celui des espaces ruraux.

Dans la partie «Principes», il est démontré que la politique des agglomérations a inauguré en 2011 un cadre conceptuel et institutionnel pour la résolution des problèmes propres aux villes et aux agglomérations, la Confédération n'ayant jusqu'à présent pas mis explicitement au point une politique spécifique de l'espace rural. Différentes mesures relevant de politiques sectorielles et de la politique régionale ont été prises à ce titre. L'objectif commun implicite de ces instruments politiques peut être considéré comme la préservation d'une urbanisation décentralisée.

Deux objectifs différents cohabitent aujourd'hui dans la politique des agglomérations et dans la politique de l'espace rural: «La politique des agglomérations vise sans ambiguïté une concentration tandis que la politique de l'espace rural préconise la décentralisation» (p. 10). Le rapport entre ces deux objectifs n'a pas été explicité. Il en découle une concurrence entre le développement des agglomérations et celui des espaces ruraux: la partie qui utilise au mieux son potentiel l'emporte sur l'autre. Au vu des interdépendances croissantes entre ville et campagne, les deux parties risquent d'y perdre sur le long terme.

Hiérarchie et complémentarité ont été identifiées comme des alternatives à la concurrence des objectifs. L'accord entre la politique des agglomérations et la politique de l'espace rural suppose que la relation entre les objectifs de développement pour la ville et la campagne soit discutée et définie dans le cadre d'un processus politique. Le rapport part du principe qu'une nouvelle compréhension de la complémentarité ville-campagne est nécessaire et met en lumière différentes approches de solution axées sur le développement d'une telle politique.

- 1) Axer la politique sur les relations ville-campagne
 - Développer des objectifs cohérents et une politique globale pour la ville et la campagne.
 - Intégrer les relations ville-campagne dans la politique sectorielle.
 - Poursuivre la définition de la politique de l'espace rural.
 - Renforcer la collaboration entre les cantons en matière de développement régional.
- 2) Encourager la collaboration dans les espaces mi-urbains, mi-ruraux.
 - Créer des plateformes régionales visant à une politique complémentaire pour la ville et la campagne.
- 3) Renforcer la capacité d'action des acteurs politiques.
 - Renforcer la capacité d'action et de négociation des communes.
 - Créer des directives et des incitations efficaces.
 - Poursuivre la répartition des tâches et la péréquation financière.

Partant du rapport et des résultats de la consultation menée auprès des membres de la CTA et auprès des partis politiques, la CTA a tiré les conclusions suivantes:

- Le partenariat ville-campagne doit être renforcé et les deux partenaires doivent collaborer sur un pied d'égalité.
- La condition préalable à ce partenariat est le développement d'une stratégie claire pour les espaces ruraux.
- Sur le long terme, la collaboration doit avoir lieu sur la base d'une politique des régions comprenant des stratégies de développement différenciées pour les espaces urbains et les espaces ruraux.
- Les systèmes de péréquation financière et de compensation des charges seront réexaminés en fonction de ces objectifs et éventuellement adaptés.
- L'association des espaces ruraux à la collaboration tripartite doit être poursuivie de manière adéquate.

1.3. Kilian Meyer, *Gemeindeautonomie im Wandel* (L'autonomie des communes en mutation), thèse de doctorat (en allemand), St-Gall 2011

Sur la base d'une interprétation globale de la Constitution et en prenant en compte la Charte européenne de l'autonomie locale, l'auteur de cette thèse de doctorat en droit parvient à la conclusion que l'autonomie communale est un élément garanti par la Constitution fédérale et qu'elle est devenue un élément constitutif de l'État fédéral. Selon cette étude, l'article constitutionnel sur les communes contient une disposition de principe en faveur d'un État à trois niveaux constitué de la Confédération, des cantons et des communes. L'autonomie communale serait à la fois le droit et la capacité effective pour les communes de régler dans le cadre du droit cantonal une grande partie des affaires publiques sous leur propre responsabilité.

Le rôle des cantons en tant que plaques tournantes et centres du système fédéral n'est pas remis en question: *«Les cantons rassemblent les requêtes communales dans le cadre d'un processus démocratique, les coordonnent et les défendent devant la Confédération comme s'il s'agissait des leurs»*. Les communes participent cependant directement et de différentes manières au processus décisionnel de la Confédération. L'auteur mentionne alors le rôle important de la CTA (en tant que plateforme pour l'échange d'informations, le renforcement de la collaboration verticale et le développement d'une politique commune des agglomérations) (p. 403). Sur ce point, *«relevons le caractère peu contraignant de la collaboration verticale entre la Confédération, les cantons et les communes»* (p. 404). Les principes fondamentaux relatifs à cette collaboration ne sont réglementés que par une directive. Quant au travail de la CTA, il a pour seul fondement une convention conclue entre ses membres (p. 404).

Selon l'auteur, la coordination verticale entre les trois niveaux étatiques revêt une grande importance dans l'accomplissement des tâches fédérales, une importance qui est encore appelée à grandir. La CTA doit être considérée comme un instrument de poids en la matière, d'autant plus qu'elle semble avoir fait ses preuves dans la pratique. Il semble donc indiqué de créer une base légale adéquate pour ce projet fédéral (p. 404). *«À l'avenir, l'accent ne devra plus être mis que sur le seul espace urbain la collaboration verticale devant s'étendre aux espaces ruraux, appelés à figurer aux côtés des agglomérations. L'appellation de la CTA devrait logiquement être modifiée pour devenir «Conférence tripartite»*.

Étant donné qu'il s'agit, tant pour les dispositions contenues dans les directives du Conseil fédéral que pour la Convention CTA d'importants principes relatifs à la collaboration verticale entre la Confédération, les cantons et les communes, il faut impérativement que ceux-ci reposent sur une base légale solide, pour des motifs relevant de l'État de droit et de la démocratie (p. 405). Selon l'auteur, une réglementation par une loi fédérale sur la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes serait compatible avec la Constitution. Or, la CTA étant habilitée à émettre des recommandations mais pas à prendre des décisions, il n'y aurait aucun risque d'ingérence dans l'autonomie d'organisation des cantons (p. 405).

1.4. Projet de territoire Suisse (version 2012 remaniée)

C'est la première fois, avec le Projet de territoire Suisse, qu'est élaborée une vision d'un développement territorial durable de la Suisse portée par les trois niveaux étatiques. La première version (projet) a été remaniée sur la base des résultats d'une consultation. Dans le cadre de la consultation, une attention particulière a été portée à la place de l'espace rural, à son potentiel et à ses perspectives de développement.

La version remaniée identifie, dans la première partie, les cinq objectifs suivants:

1. Préserver la qualité du cadre de vie et la diversité régionale,
2. Ménager les ressources naturelles,
3. Gérer la mobilité,
4. Renforcer la compétitivité,
5. Encourager les collaborations.

S'appuyant sur ces objectifs, le Projet dégage trois stratégies, dont chacune fait ressortir la contribution que pourrait ou devrait fournir chaque niveau étatique. Elle fait aussi ressortir quelles contributions communes sont nécessaires. Les tableaux ci-après résument les trois stratégies et explicitent les contributions communes souhaitables:

Stratégie 1: Mettre en place des territoires d'action et renforcer le réseau polycentrique de villes et de communes.

Élaborer des stratégies de développement.	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre le développement du Projet de territoire Suisse. • Poursuivre la politique des agglomérations. • Élaborer une stratégie commune pour les espaces ruraux.
Renforcer les coopérations.	Aucune action commune n'est requise.
Améliorer la répartition des prestations et des charges.	Développer les bases pour la répartition des prestations et des charges.

Stratégie 2: Mettre en valeur le milieu bâti et les paysages.

Développer l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti existant.	Aucune action commune n'est requise.
Examiner la qualité de l'urbanisation et des paysages.	<ul style="list-style-type: none"> • Permettre une revalorisation qualitative (créer les conditions nécessaires à cela). • Préserver les espaces nécessaires à la biodiversité.
Favoriser le maintien des terres cultivables.	Aucune action commune n'est requise.

Stratégie 3: Coordonner transports, énergie et développement territorial.

Coordonner l'urbanisation, les infrastructures, les transports et l'énergie.	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer la coordination entre les moyens de transport. • Assurer la coordination entre transports et développement territorial. • Réserver des sites destinés à accueillir des infrastructures d'importance stratégique. • Coordonner l'utilisation du sous-sol. • Élaborer une stratégie logistique commune aux différents modes de transport.
--	---

La première partie se clôt sur un plaidoyer en faveur de la collaboration tripartite.

Dans la deuxième partie, douze territoires d'action sont proposés afin de concrétiser les objectifs et les stratégies du Projet. Il différencie les territoires d'action de la manière suivante:

- 4 grands centres urbains (l'espace métropolitain de Zurich, l'espace métropolitain trinational de Bâle, l'espace métropolitain lémanique, la Région de la ville fédérale)
- 5 territoires d'action reposant sur un réseau de villes moyennes et petites (Lucerne, Città Ticino, Arc jurassien, Aareland et Nord-Est de la Suisse)
- 3 territoires de l'espace alpin (région du Gothard, Alpes occidentales, Alpes orientales).

Le Projet de territoire Suisse n'est pas un instrument contraignant supplémentaire; il doit servir de cadre d'orientation et d'aide à la décision.

1.5. Office fédéral du développement territorial (ARE): Monitoring de l'espace rural, rapport de synthèse 2012

Le rapport énumère les principales tendances de développement de l'espace rural à l'aide d'une compilation des plus importantes statistiques officielles de la Suisse. Il sert de base à l'Office fédéral du développement territorial pour le développement de stratégies et de mesures en faveur de cet espace.

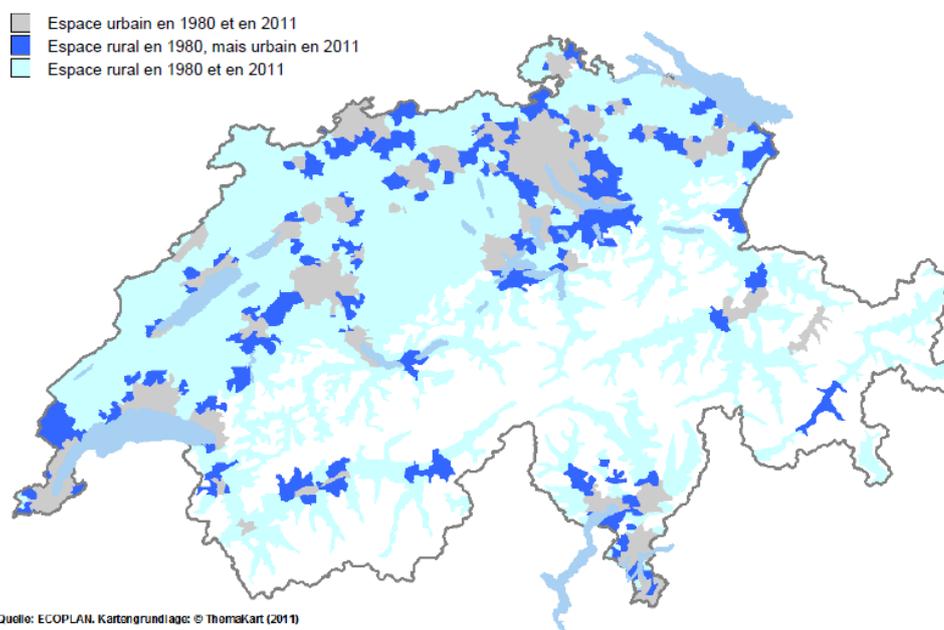
Dans le rapport, les tendances sont résumées comme suit (pp. 1 à 3):¹⁹

Tendances générales

Étalement des villes et des zones urbaines

L'espace rural a perdu 430 communes, d'une surface totale de 4 761 km², au profit de l'espace urbain entre 1980 et 2010. La part de l'espace rural suisse en termes de surfaces a reculé de 89 à 77 %.

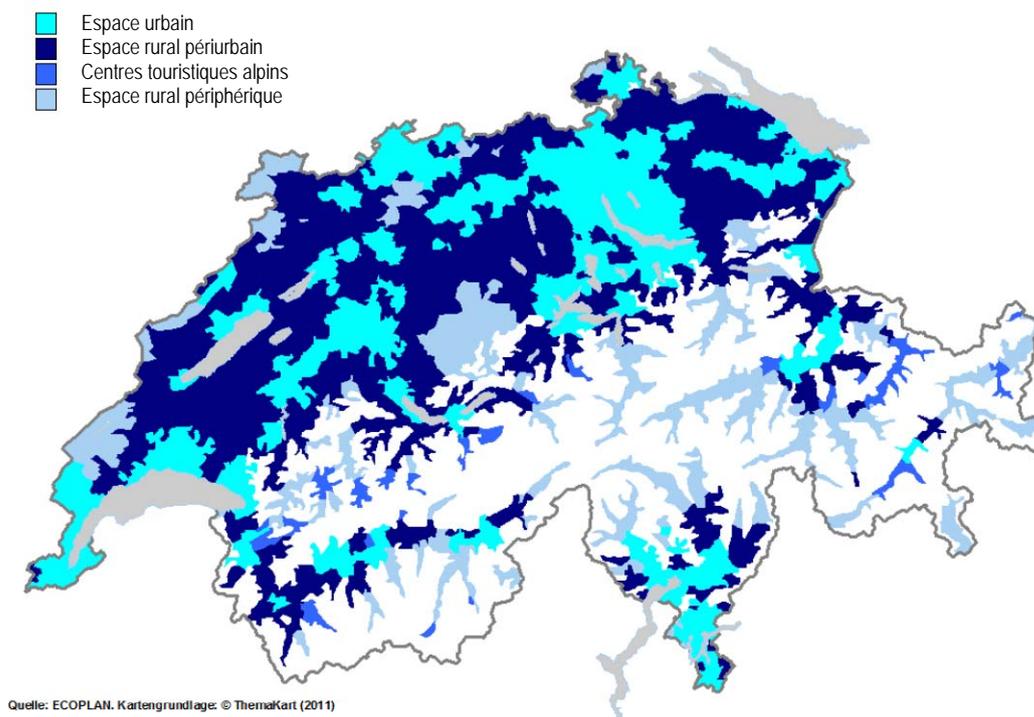
Figure: Variation de l'espace rural entre 1980 et 2011 (source: rapport de synthèse, p. 12)



La majeure partie de l'espace rural – plus de 80 % en 2010 – se compose de communes périurbaines (1322 communes sur 1636) situées non loin d'agglomérations ou de villes isolées. Seules 292 communes (18 % des communes de l'espace rural) se trouvent dans les espaces ruraux périphériques.

¹⁹ Les figures sont également extraites du rapport de synthèse; elles seront ensuite insérées dans le résumé des tendances avec mention de leur emplacement dans le rapport de synthèse.

Figure: L'espace rural aujourd'hui (2011): types d'espaces ruraux (source: rapport de synthèse, p. 14)



La part de la population rurale dans la population totale ne cesse de diminuer: Le taux d'urbanisation – part de la population qui vit dans l'espace urbain – s'est accru de 61 à 74 % entre 1980 et 2010.

Croissance démographique dans de nombreuses régions rurales:

Malgré un solde négatif des migrations nationales, la population de nombreuses régions rurales augmente en Suisse, à la différence de plusieurs pays européens. Depuis 2000, l'espace rural dans son ensemble enregistre une croissance démographique de 7 %, bien que ce soit surtout les régions périurbaines qui se développent.

Approvisionnement de base toujours bon dans l'espace rural, mais distances plus grandes pour accéder aux services correspondants:

La densité rurale des prestations de base par habitant est toujours relativement bonne (aussi par rapport aux agglomérations). Mais la qualité d'approvisionnement (commerce de détail, Poste, écoles) a diminué par le passé. Les distances pour accéder aux services d'approvisionnement sont devenues plus longues.

Dynamisme économique moindre dans l'espace rural:

Les régions rurales présentent une combinaison de branches où la part des branches à forte productivité est moindre. Leur développement est donc moins dynamique que celui de l'espace urbain. On y crée moins de nouveaux emplois dans de nouvelles entreprises.

Chômage inférieur dans l'espace rural:

En 2010, seuls 2,1 personnes actives sur 100 sont inscrites au chômage dans les espaces ruraux périphériques. Ce taux est de 4,3 sur 100 en milieu urbain. Le chômage en milieu rural est globalement inférieur à la moyenne suisse.

L'interdépendance entre espace rural et espace urbain s'est renforcée:

Le pourcentage des personnes actives travaillant hors de leur localité de résidence a progressé de 41 à 57 % entre 1980 et 2000.

L'espace rural en tant qu'espace de détente pour la population des régions urbaines:

Un nombre supérieur à la moyenne de déplacements de l'espace urbain aux espaces ruraux périphériques ou aux

centres touristiques alpins ont pour motif les loisirs. Plus de 80 % des résidences secondaires de l'espace rural appartiennent à des personnes domiciliées dans l'espace urbain.

Utilisation moins intensive des surfaces d'habitat et d'infrastructure dans l'espace rural:

La part des surfaces d'habitat et d'infrastructure est bien entendu nettement moindre dans l'espace rural que dans l'espace urbain. Les surfaces nécessaires aux infrastructures de transport sont relativement importantes, les zones industrielles, artisanales ou commerciales sont moins grandes que la moyenne. Les surfaces d'habitat et d'infrastructure de l'espace rural ont augmenté 1,5 fois plus que les emplois et la population. Le cas contraire s'observe dans l'espace urbain: une augmentation de l'intensité d'utilisation et donc une certaine densification y ont eu lieu.

Tendances de l'espace rural périurbain

Solde positif des migrations nationales:

Les communes périurbaines présentent la plus forte croissance démographique de l'espace rural. Ces communes enregistrent plus de personnes qui arrivent d'autres communes suisses que de personnes qui y émigrent.

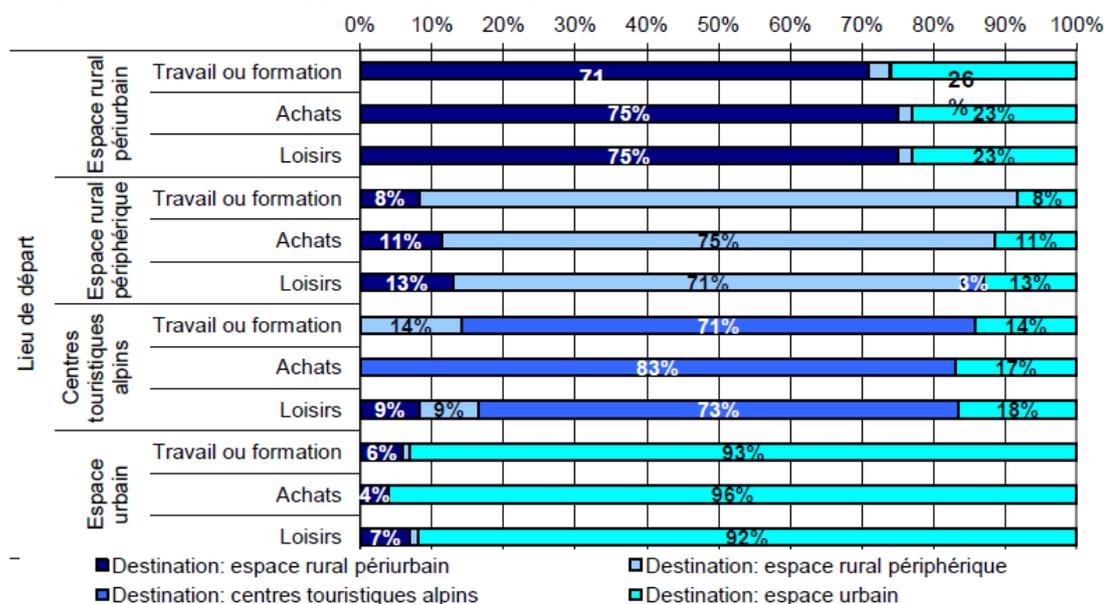
Les communes périurbaines sont des lieux de résidence qui attirent les familles avec enfants:

Dans les espaces périurbains, la représentation des personnes âgées de 40 à 55 ans, des enfants jusqu'à 20 ans et des ménages avec enfants est supérieure à la moyenne. Conformément à cette évolution, beaucoup de nouvelles unités d'habitation ont aussi été construites dans les espaces périurbains entre 2000 et 2010: par rapport à l'ensemble du parc des logements, on y a pratiquement construit deux fois plus que dans les espaces ruraux périphériques.

Mouvements pendulaires intenses entre l'espace périurbain et l'espace urbain:

C'est entre les espaces périurbains et urbains que les interactions ville-campagne sont les plus intenses. Environ 26 % de la population périurbaine fait la navette en direction de l'espace urbain pour son travail ou sa formation.

Figure: Proportion des trajets entre lieu de départ et lieu d'arrivée selon le type d'espace et le motif de déplacement (source: rapport de synthèse, p. 43)



Base : 106 880 déplacements en Suisse avec géocodage valable ; source : OFS, ARE, microrecensement transports 2005

Le secteur agricole est en mutation:

La moitié des exploitations agricoles de Suisse sont situées dans l'espace rural périurbain. Depuis 1980, le nombre des exploitations agricoles a diminué de 42 % dans l'espace rural et la part des grandes exploitations y a nettement augmenté.

Développement touristique inférieur à la moyenne:

L'espace périurbain enregistre en revanche des difficultés croissantes à suivre le rythme, dans le domaine touristique, d'autres espaces attractifs.

Tendances des espaces ruraux périphériques

Migration vers d'autres espaces et vieillissement croissant:

La population augmente certes aussi dans les espaces ruraux périphériques, mais non partout et nettement moins que dans le reste de l'espace rural ou dans les régions urbaines. Il se produit une émigration des communes rurales périphériques vers d'autres espaces. Les régions alpines sont particulièrement sous pression. On observe simultanément un vieillissement croissant dans les régions périphériques: le nombre de personnes âgées de plus de 64 ans qui habitent dans les espaces ruraux périphériques est supérieur à la moyenne.

Pertes d'emplois dans les espaces ruraux périphériques:

Les espaces ruraux périphériques ont perdu 2 % des emplois dans le secteur de l'industrie et des services entre 1995 et 2008. Les régions périphériques des vallées alpines sont particulièrement touchées. Mais il y a aussi quelques régions qui présentent une croissance (p. ex. le Jura).

Augmentation des surfaces boisées due au repli de l'économie alpestre:

L'analyse de 84 communes des cantons de VD, VS et BE révèle une diminution des alpages de l'ordre de 3 à 9 % depuis 1983. La surface boisée a augmenté dans une mesure comparable au cours de la même période.

Tendances des centres touristiques alpins hors agglomération

Lieux de résidence partiellement attractifs malgré une situation périphérique:

Quelques centres alpins connaissent un intense développement touristique et attirent des résidents malgré une situation périphérique: les centres touristiques alpins constituent des lieux de résidence attractifs notamment pour les personnes à revenu élevé et pour les étrangers.

Évolution inhomogène de l'emploi:

L'évolution de l'emploi est très inhomogène dans les centres touristiques alpins: on rencontre aussi bien des centres qui présentent une évolution négative du nombre d'emplois que des centres où cette évolution est positive.

Boom de la construction variable au cours du temps dans les centres touristiques alpins:

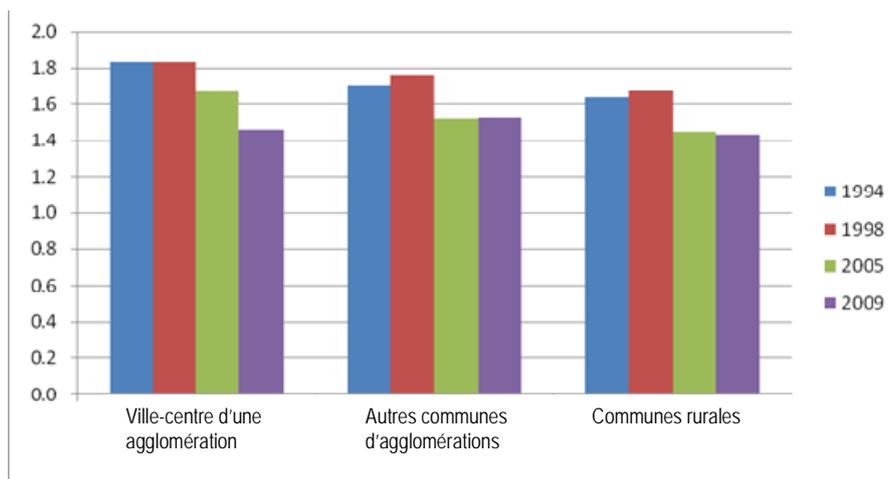
Entre 2000 et 2010, l'activité de construction dans les centres touristiques alpins – et dans l'espace périurbain – a été pratiquement deux fois plus intense que dans les espaces ruraux périphériques.

1.6. Évaluation des données extraites de l'enquête nationale menée auprès des secrétaires communaux et relative aux limites des prestations

À l'issue de l'interview, le professeur Andreas Ladner a mis à disposition les données collectées lors de l'enquête nationale menée auprès des secrétaires communaux sur les limites des prestations (2009). Ces données ont été évaluées selon les types de communes.

Le tableau ci-dessous montre que les différences entre les villes-centres, les communes d'agglomération et les communes rurales sont plutôt modestes pour ce qui est de leurs problèmes et leurs charges. On constatera aisément que l'intensité des problèmes s'est affaiblie dans tous les types de communes et que cette tendance est encore plus marquée dans les villes que dans les communes rurales:

Figure: Limites des prestations (indice): évolution entre 1994 et 2009 pour les agglomérations et les communes rurales



Si l'on considère les limites des prestations par domaine de tâches, les résultats sont alors les suivants : Dans la plupart des domaines, il n'y a pas de différences fondamentales entre les communes rurales et les communes urbaines en ce qui concerne les limites des prestations. Toutefois, M. Ladner a relevé les exceptions suivantes:

- culture et sport (dans ce domaine, les centres urbains subissent une pression plus importante);
- soutien et encadrement des personnes âgées, questions scolaires, aménagement du territoire (dans ces domaines, les espaces ruraux subissent une pression plus importante);
- soutien des chômeurs, transports publics et transports privés (les agglomérations sont plus fortement sollicitées);
- tâches relevant de la police communale (certains centres ont atteint les limites des prestations).

1.7. Appréciation

Certains aspects des thématiques traitées ici ont fait l'objet de publications et d'activités de recherche au cours de ces dernières années. Il n'existe cependant pas de réflexions approfondies sur le thème de la collaboration tripartite sous l'angle des espaces ruraux.

Les rapports résumés ci-dessus parviennent à des conclusions différentes en ce qui concerne cette thématique. Le document de travail de l'OEPR a recommandé en 2005 la formation d'une conférence tripartite pour les espaces ruraux; la thématique de la collaboration tripartite n'est toutefois abordée que dans l'optique des espaces ruraux. L'étude pionnière de Berz Hafner + Partner utile pour le présent projet constate que deux principes cohabitent dans la politique des agglomérations et dans la politique, encore rudimentaire des espaces ruraux (densification d'un côté; maintien de l'urbanisation décentralisée de l'autre); leur rapport doit être clarifié. L'étude préconise le remplacement de l'actuelle concurrence par un partenariat ville-campagne, ce qui suppose cependant l'élaboration d'une stratégie pour les espaces ruraux. La dernière étude (la thèse de doctorat de M. Meyer) prône la formation d'une conférence tripartite associant les espaces ruraux et souligne la dimension institutionnelle de la collaboration tripartite.

Le Projet de territoire Suisse élaboré de manière tripartite s'oriente selon des territoires d'actions qui se composent de régions à empreinte soit rurale soit urbaine. La ville et la campagne ne sont pas traitées comme des espaces en opposition, mais au contraire comme des espaces complémentaires avec leurs propres forces (approche partenariale). Pour chacune des trois stratégies formulées, le Projet de territoire Suisse montre dans quelle mesure les trois niveaux peuvent contribuer à atteindre ensemble les objectifs fixés pointant ainsi les potentiels de collaboration tripartite propres au développement territorial. Le Projet de territoire ne s'exprime pas sur la question de savoir comment les futurs enjeux doivent être abordés sur un plan organisationnel.

Les tendances mises en évidence dans le Monitoring de l'espace rural et les données issues de l'enquête nationale menée auprès des communes (2009) sont éloquentes et devraient donc contribuer à cadrer le débat. Mais elles ne disent rien des politiques et des structures qui permettraient d'aborder les enjeux actuels.

Annexe II: Exploitation des contenus d'interviews

Les personnes suivantes ont été interviewées:

- Isidor Baumann, président du Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), conseiller aux États, conseiller d'État du canton d'Uri
- Pascal Corminboeuf, ancien conseiller d'État du canton de FR, membre de la délégation cantonale de la CTA depuis sa fondation jusqu'en 2011
- Marcel Guignard, président de l'Union des villes suisses (UVS), président de la ville d'Aarau
- Hanspeter Hulliger, président de l'Association des présidents de communes du canton de ZH
- Andreas Ladner, professeur d'administration suisse et de politiques institutionnelles à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne
- Maria Lezzi, directrice de l'Office fédéral du développement territorial (ARE)
- Sandra Maissen, secrétaire générale de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)
- Sandra Spieser et Stefan Vannoni, économistes
- Fadri Ramming, secrétaire de la Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA)
- Benedikt Würth, conseiller d'État du canton de SG, ancien président de la ville de Rapperswil-Jona

Les interviews ont été réalisées sur la base de lignes directrices élaborées par la direction de projet. Chaque entretien ayant sa propre trame, il est impossible d'en livrer une évaluation exacte. Les principaux éléments de ces interviews sont résumés ci-après (ch. 3.1 à 3.4).²⁰

2.1. Espace rural / zones urbaines

a) *Délimitation statistique*

- Espaces urbains = 75 % de la population
- Espaces périurbains = env. 20 % de la population (espaces éloignés de 20 min. maximum en voiture du prochain centre)
- Espaces périphériques et centres touristiques = env. 5 % de la population

b) *Styles de vie et mentalités*

- Le style de vie dans les espaces périurbains a une empreinte «urbaine», la population vit de manière «moderne». La mentalité dans ces espaces est cependant plutôt rurale, la position politique et les valeurs sont plutôt conservatrices.
- Tout est question de point de vue: un centre dans un espace périurbain est considéré comme urbain par les communes environnantes, même si ce centre est périurbain
- En comparaisons internationale, beaucoup de villes en Suisse ont un caractère campagnard et la population urbaine a une sensibilité «proche de la nature».

c) *De fortes imbrications*

- La délimitation n'est pas aussi nette au quotidien; les interdépendances et imbrications sont nombreuses. Les délimitations statistiques ne sont que des approximations; elles ne rendent pas compte de la complexité.
- La tendance à la sédentarisation (frontières historiques) documentée à d'autres époques a disparu avec la mobilité de la société; celle-ci façonne aujourd'hui ses espaces dans une optique fonctionnelle.
- Interdépendants, les espaces urbains et les espaces ruraux sont désormais indissociablement liés.

d) *Disparités en termes de capacité financière*

- Considérables, les disparités en termes de capacité financière entre les espaces urbains et ruraux peuvent générer dans les espaces ruraux l'impression qu'ils sont désavantagés.

²⁰ Les notes consignnant les propos des personnes interrogées sont été remises à la direction de projet.

e) *Polarisation croissante*

- Bien qu'objectivement, les différences entre la ville et la campagne en Suisse soient négligeables et qu'elles aient tendance à s'estomper, on relève une polarisation et une accentuation croissante des antagonismes.
- Un fait que l'on pourrait interpréter comme une riposte de la campagne à la centralisation et à l'urbanisation.
- Les antagonismes ville-campagne prennent progressivement le dessus sur les tensions entre les régions linguistiques. Certains acteurs politiques attisent ces antagonismes pour alimenter leur politique au détriment de la cohésion du pays.
- Il existait auparavant beaucoup d'activités favorisant la cohésion (service militaire, colonies de vacances, cliniques d'altitude, *Welschlandjahr* ou année passée en Suisse alémanique), qui garantissaient un certain brassage des populations urbaines et rurales. La disparition progressive de ces « institutions » affecte la compréhension mutuelle.

f) *Représentation territoriale*

- Tant dans les espaces urbains que dans les espaces ruraux, les représentations politiques ne peuvent pas être clairement définies.
- La Confédération représente aussi bien les intérêts urbains que les intérêts ruraux. Cependant, plusieurs personnes interviewées ont l'impression que les cadres de l'administration fédérale partagent pour la plupart des valeurs urbaines et qu'ainsi la Confédération défend dans l'ensemble une position plutôt urbaine.
- En revanche, les cantons, qui se composent dans la majeure partie des cas de territoires urbains et ruraux, représentent les deux types d'intérêts. Étant donné que les petits cantons sont plus marqués « rural », la campagne est bien représentée dans les cantons. Un élément qui se reflète dans la majorité des cantons requise lors des votations.
- Au niveau des communes, l'Union des villes suisses adopte clairement le point de vue urbain tandis que l'Association des Communes Suisses représente également les aspects ruraux qu'elle défend politiquement. Les communes rurales ont des difficultés à exercer une influence sur les politiques fédérales, leurs structures réduites ne leur conférant pas une assise suffisamment large.
- Dans l'ensemble, les personnes interviewées sont d'avis que les espaces ruraux sont déjà représentés à l'heure actuelle au sein de la CTA.
- Certaines personnes interviewées estiment que les espaces ruraux sont généralement surreprésentés, pour des raisons inhérentes au système.
- Si les régions de montagnes (qui constituent une part importante des espaces ruraux) sont politiquement bien organisées, les autres espaces ruraux manquent de visibilité politique.

g) *Politiques fédérales*

- Il manque une vision et une stratégie claire susceptibles de servir de base aux politiques; il en est de même pour l'aménagement du territoire.
- S'il existe pour les territoires urbains la politique des agglomérations, il n'existe pas d'instrument équivalent pour les espaces ruraux. Des actions doivent donc être entreprises dans ce domaine. Une « stratégie pour les espaces ruraux » devrait être élaborée de manière tripartite.²¹
- La politique des agglomérations et la politique des espaces ruraux devraient faire l'objet d'une stratégie globale et être coordonnées.

²¹

La motion Maissen (11.3927 – Stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux) a été acceptée par le Conseil des États le 20.12.2011 et par le Conseil national le 11.06.2012 et a été transmise au Conseil fédéral. Le SECO est chargé d'élaborer, en collaboration avec les représentants les plus importants des régions de montagne et des espaces ruraux, une stratégie fédérale pour les régions et espaces concernés. Les travaux ont débuté en novembre 2012 et s'achèveront au printemps 2014. De nouvelles mesures ont été intégrées dans le programme de législature 2011-2015 par l'arrêté fédéral du 15.06.2012: « Mener une politique globale de l'espace rural ». L'ARE a été chargé du dossier (finalisation fin 2013). Les deux projets de stratégie doivent être bien coordonnés entre eux et associer le réseau fédéral relatif aux espaces ruraux. Le Projet de territoire Suisse exige aussi clairement de la Confédération, des cantons, des villes et des communes qu'ils élaborent une stratégie commune pour l'espace rural. Différents sujets ont été déterminés pour les travaux de suivi du Projet de territoire Suisse et l'un d'eux concerne l'élaboration d'une telle stratégie.

2.2. Domaines politiques, problématiques et enjeux

a) *Vue générale*

- D'un point de vue général, les problématiques ne sont pas très différentes d'un domaine à l'autre.
- Dans beaucoup de domaines, les thématiques autrefois proprement urbaines se sont déplacés vers les espaces ruraux et y concernent aussi la société et la politique.
- Ainsi, la question de la «sécurité» ne relève plus uniquement des espaces urbains, mais elle est également importante pour les espaces ruraux. De même, la question du «bon» modèle scolaire intéresse autant les espaces urbains que les espaces ruraux.
- Si auparavant, la problématique des requérants d'asile se cantonnait aux villes, beaucoup de centres d'accueil sont aujourd'hui situés dans les espaces ruraux.
- Si les offres en matière d'accueil extrafamilial des enfants se limitaient autrefois principalement aux espaces urbains, les campagnes se sont aussi dotées de telles infrastructures.
- Si d'une manière générale, les problématiques dans les territoires urbains et périurbains sont relativement similaires, celles qui se posent dans les espaces périphériques (p. ex., standards minimaux pour le service public, potentiel restant pour le développement des communes, identité culturelle, exode des cerveaux) et dans les centres touristiques alpins (comme par ex., concepts en matière de tourisme, problématique des résidences secondaires) sont partiellement différentes.
- La concordance entre les enjeux politiques propres à chaque espace devrait (également) se faire en tenant compte de l'imbrication spatiale croissante induite par les mutations de la société.

b) *Vue détaillée*

- Une vue détaillée met en évidence des accents et des enjeux différents selon les domaines politiques.
- Il apparaît de manière générale, que le service public (infrastructures et prestations) est moins développé dans les espaces ruraux.
- Dans les transports, les espaces urbains optent plus généralement pour les transports publics, les espaces ruraux pour les transports individuels motorisés.
- La gestion des transports publics et la coordination avec les autres modes de transport semble plus complexes dans les espaces urbains que dans les espaces ruraux.
- Les enjeux en matière de développement des communes (développement du territoire, équipement, projets d'infrastructure) divergent. Obéissant aux impératifs de l'occupation du sol, la ville manque d'espace, alors que la campagne en abonde. Mais l'expansion territoriale de l'espace rural a des limites dictées par l'intérêt supérieur (freiner la dispersion de l'habitat), ce qui augmente les disparités ville/campagne.
- En matière de politique énergétique, le débat est vif entre ville et campagne, notamment sur les questions de souveraineté cantonale sur les eaux et d'aménagement du territoire.
- On relève également des différences sur le terrain de la politique culturelle; ainsi les territoires urbains sont confrontés à de grands défis lors de manifestations de masse (comme par ex. les parades et fêtes de rue), un problème qui ne se pose pratiquement pas dans les espaces ruraux.
- La sensibilité a changé ces derniers temps concernant la politique financière, notamment la péréquation financière.
- Les espaces ruraux se battent pour garder une identité culturelle et subsister économiquement (par ex., problème de l'exode des cerveaux), des enjeux peu présents dans les espaces urbains.
- Même si pour certains domaines, les enjeux se présentent avec plus d'acuité selon qu'il s'agit des espaces urbains ou des espaces ruraux, cela ne signifie pas obligatoirement que seul l'espace concerné soit susceptible de contribuer à la résolution du problème. Si Zurich a des problèmes de drogue, il peut être judicieux d'associer à l'élaboration de la stratégie les communes (parfois rurales) d'où proviennent les consommateurs de drogues.

c) *Standards différents*

- C'est un fait que les standards divergent en matière d'offres publiques entre les espaces urbains et les espaces ruraux.

- Il serait erroné de vouloir aplanir ces différences. Il faut cependant créer partout des conditions-cadres favorables.
- d) *Participation différente de la population*
- Dans les espaces urbains, la population ne participe généralement que de manière indirecte au processus politique tandis que dans les espaces ruraux et à l'échelon communal, les discussions sont souvent menées au sein des assemblées communales.
 - Le système de milice est plus fortement ancré dans les territoires ruraux que dans les territoires urbains où la politique est partiellement exercée de manière professionnelle.
- e) *Tendances centralisatrices*
- Dans de nombreuses prestations étatiques dont bénéficie la population, on peut constater des tendances centralisatrices, qui défavorisent surtout les espaces ruraux.
- f) *Pilotage cantonal*
- À l'exception des cantons de Bâle-Ville et de Genève, la plupart des cantons sont composés de territoires urbains et de territoires ruraux ce qui nécessite un pilotage global de la part du canton.
 - Ces cantons ne peuvent pas agir exclusivement selon les besoins de la population urbaine ou ceux de la population rurale. Il leur faut trouver un équilibre.

2.3. Espaces fonctionnels

- a) *Imbrications fonctionnelles croissantes*
- Les interdépendances fonctionnelles entre les territoires urbains et les territoires ruraux sont toujours plus importantes.
 - Les technologies de la communication facilitent de plus en plus l'exercice d'activités à distance.
 - Dès qu'il s'agit d'arrêter des projets impliquant des espaces fonctionnels, la campagne craint la domination des espaces urbains.
- b) *Centralisation/ concentration*
- La centralisation (ville) et également la concentration (économie) renforcent la constitution d'espaces fonctionnels, surtout avec l'apparition de flux de pendulaires.
- c) *Espaces fonctionnels / structures politiques*
- Même si l'existence et l'importance des espaces fonctionnels sont reconnus aujourd'hui, les processus et les décisions se déroulent comme toujours dans le cadre des structures «historiques».
 - La plupart des décisions sont prises par des cantons dont le territoire ne coïncide pas avec les espaces fonctionnels.
 - Plus le territoire est rural, plus les frontières institutionnelles coïncident avec les espaces de vie effectifs (et inversement, plus ils sont urbains et moins ils coïncident).
- d) *Aspects positifs et négatifs*
- En ce qui concerne la formation des espaces fonctionnels, le fait que la population ne soit plus obligée de fournir et de solliciter toutes les prestations au même endroit (travail, loisirs, achats, service public) doit être considéré comme positif. Il en résulte également une mise en concurrence.
 - Le fait que la légitimation et le financement des prestations publiques sont toujours plus difficiles est un point négatif (équivalence fiscale).

- e) *Planifications*
- Si des projets d'agglomération sont élaborés dans les espaces fonctionnels urbains, la question de savoir qui se charge des relations fonctionnelles entre les agglomérations et le territoire périurbain reste pour partie ouverte actuellement (cantons? régions métropolitaines?)²²
- f) *Importance différente*
- Il existe partout des espaces fonctionnels; dans les espaces ruraux, il s'agit de territoires relativement petits au sein desquels s'établit une collaboration pour traiter certains dossiers politiques. Des défis de taille se posent entre les villes-centres et leur périphérie.
- g) *Territoires d'action*
- Les territoires d'action définis dans le Projet de territoire Suisse sont souvent mais pas toujours, des espaces fonctionnels. Les territoires d'action alpins sont par exemple plutôt des territoires avec des intérêts communs; il ne s'agit pas, tout du moins en partie, d'espaces fonctionnels.

2.4. Ébauches de solutions / conséquences pour la gouvernance

- a) *Transparence*
- Les similitudes et différences ne doivent pas être passées sous silence mais thématiques en toute transparence
- b) *Visibilité de la Suisse*
- La Suisse ne se définit ni comme seulement urbaine, ni comme seulement rurale.
- c) *Solutions consensuelles*
- Il semble important de rechercher tout d'abord des solutions consensuelles dans le cadre des processus tripartites.
- d) *Respecter les compétences décisionnelles des acteurs*
- Dans le cadre des processus tripartites, des concepts globaux devraient être élaborés pour tous les échelons. Les décisions des organes tripartites ont valeur de recommandation. Les compétences conférées par la Constitution aux différents acteurs doivent être respectées.
 - Afin que tous les acteurs puissent rallier sans grande réserve une plateforme commune, il faut que les règles du jeu soient claires; ils doivent savoir par avance à quoi s'en tenir.
- e) *Pas de lutte pour la répartition des fonds*
- La répartition des fonds doit être effectuée par des organes de tous les niveaux étatiques, élus et légitimés à cette fin.
 - Une organisation tripartite n'est pas l'organe adéquat pour mener cette répartition de fonds. L'accent doit être mis sur l'élaboration de concepts et d'approches de solution communs, qui sont à mettre en œuvre à tous les niveaux.
- f) *Conférence tripartite pour l'espace rural*
- L'instauration d'une conférence tripartite supplémentaire en charge des espaces ruraux serait envisageable mais est majoritairement refusée car elle renforcerait les antagonismes. Même les personnes interrogées qui ne sont pas entièrement fermées à l'idée d'une telle conférence, n'y voit une utilité que dans la perspective d'une fusion à moyen terme avec la CTA.

²² Différents cantons ont déjà trouvé sur ce point des approches de solution internes; ainsi, le canton de Berne avec ses conférences régionales. Des difficultés apparaîtront lorsque les espaces fonctionnels dépassent les frontières cantonales; mais cela est également le cas pour les espaces fonctionnels.

g) *Système bicaméral sous un même toit*

- La formation de deux chambres pourrait éventuellement être envisagée: l'une pour les thématiques urbaines, l'autre pour les thématiques rurales.
- Mais il faudrait aussi prévoir un organe faitier, pour garantir que les différentes thématiques soient reliées entre elles.
- Il faut s'attendre à ce que ce soient finalement les intérêts communs qui priment et que les thématiques spécifiquement urbaines ou spécifiquement rurales se fassent plus rares.

h) *Les différentes régions rurales doivent pouvoir s'articuler*

- Alors que la CTA constitue aujourd'hui un forum permettant aux espaces urbains de s'articuler un tel organe fait défaut pour les espaces ruraux.
- La création d'un tel organe est nécessaire pour permettre aux espaces ruraux de pouvoir développer (entre eux) une position commune.

i) *Processus par étapes*

- Pour réaliser l'objectif d'une conférence tripartite commune, il faudrait éventuellement commencer par constituer une conférence dédiée aux espaces ruraux.
- Un débat s'impose pour déterminer si cet organe doit être autonome ou s'il doit être rattaché à une «structure de type holding».
- Un forum spécifique aux espaces ruraux représenterait en effet un défi de taille pour les cantons, car la plupart d'entre eux doivent faire face à l'intérieur de leurs structures à des problématiques tant urbaines que rurales.

j) *Risques liés à une structure commune*

- Du point de vue urbain, une structure commune risque de faire disparaître les thématiques urbaines majeures. La formation d'une conférence tripartite commune pourrait affaiblir les espaces urbains.
- D'un point de vue rural, les requêtes des espaces ruraux risquent d'être laissées pour compte, les représentants urbains étant en majorité. Les espaces ruraux ne doivent pas être à la remorque des espaces urbains.
- De manière générale, il n'est utile de créer une nouvelle structure que s'il y a un besoin de coordination verticale. En ce qui concerne les espaces urbains, le besoin d'agir en matière de collaboration tripartite est indéniable. Les personnes interrogées citent plusieurs domaines pour lesquels des actions doivent être entreprises en matière de collaboration tripartite avec association des espaces ruraux. En revanche, des doutes sont émis quant à l'opportunité de créer une conférence tripartite dédiée aux espaces ruraux.

k) *Atouts d'une structure commune*

- Seul celui qui connaît les défis auxquels l'autre est confronté, peut les comprendre. La compréhension mutuelle ville-campagne ne saurait s'accroître que dans le cadre d'une conférence commune, peu importe sa configuration.
- Seule une plate-forme commune permettra une coordination de la politique des agglomérations avec une politique des espaces ruraux en formation.
- Une structure commune serait très profitable à la cohésion du pays.

l) *Légitimation des représentants*

- Les cantons disposent avec la CdC d'une organisation hautement légitimée à même de les représenter au sein d'une organisation tripartite.
- La représentation de la Confédération est de plus ou moins haut niveau; le Conseil fédéral devrait s'engager plus fortement dans certains projets.
- Les villes, tout comme les communes, sont représentées par une association spécifique, ce qui représente une faible légitimation. Il serait intéressant d'examiner ici comment améliorer cette légitimation. Alors que les grandes villes disposent d'un savoir-faire considérable, il existe un important déficit en termes de ressources dans les petites communes (des territoires ruraux).