

La coopération régionale face à son avenir

**Conclusions tirées de l'évaluation de la Stratégie en faveur
des agglomérations et de la coopération régionale (SACR)**

Rapport du Conseil-exécutif

au Grand Conseil

Date de la séance du CE: 16 août 2017

Date de la version: 11 juillet 2017

N° d'affaire: 800-2015-58

Direction: Direction de la justice, des affaires communales et
des affaires ecclésiastiques

Classification: Non classifié

Table des matières

1	Synthèse	3
2	Contexte.....	4
3	Déroulement et résultats de l'évaluation de la SACR	6
4	Analyse de l'évaluation de la SACR.....	7
4.1	Appréciation d'ensemble	7
4.2	Structures de coopération et tâches	7
4.3	Financement	8
4.4	Périmètres.....	9
4.5	Instruments d'aménagement et de planification et harmonisation de l'urbanisation et des transports.....	10
4.6	Agglomérations et espace rural.....	10
5	Conclusions du Conseil-exécutif	11
5.1	Importance de la coopération régionale.....	11
5.2	Réorientation fondamentale de la stratégie	12
5.3	Structures de coopération et tâches	12
5.4	Financement	13
5.5	Périmètres.....	13
5.5.1	Dimensions des périmètres	13
5.5.2	Changement de périmètre pour quelques communes	14
5.6	Instruments d'aménagement et de planification et harmonisation de l'urbanisation et des transports.....	14
5.7	Agglomérations et espace rural.....	15
6	Résultats de la consultation	16
7	Proposition	16
	Annexe 1: Principes directeurs	17
	Annexe 2: Synthèse du rapport final rédigé par Ecoplan et BHP Raumplan concernant l'évaluation de la Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale.....	18

1 Synthèse

Figure de proue nationale, le canton de Berne a adopté en 2005 une stratégie complète visant à renforcer ses agglomérations tout en tenant compte de l'espace rural environnant. La Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (SACR) a notamment permis l'introduction du modèle de la conférence régionale en vue de la coopération régionale des communes sur une base contraignante.

Suite aux diverses interventions parlementaires concernant la SACR, une évaluation externe a été réalisée sur mandat de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) en 2016. Par le présent rapport, le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil son analyse de l'évaluation et les conclusions qui s'en dégagent.

De l'évaluation, il ressort pour l'essentiel que les objectifs fixés à l'occasion de l'introduction de la SACR ont été atteints dans une large mesure. La majorité des personnes interrogées, qui représentaient les régions et les communes, dressaient sur la base de leurs expériences un tableau globalement positif de la situation, tout en indiquant que certains points restaient à optimiser et qu'il serait judicieux de procéder à un examen des améliorations possibles.

Le Conseil-exécutif se rallie à cet avis positif. Demain, comme hier, le canton aura besoin de partenaires régionaux efficaces, disposant d'une légitimité démocratique, qui soient capables d'agir judicieusement au sein d'espaces fonctionnels et de prendre des décisions contraignantes, en particulier dans le domaine de la planification des transports et de l'aménagement du territoire ainsi que de leur coordination. Le canton souhaite donc garder à la disposition des communes un instrumentaire pertinent qui favorise une coopération régionale efficace, contraignante et démocratique. Le Conseil-exécutif estime que les prescriptions, les bases institutionnelles et les instruments qui existent déjà ont fait leurs preuves, de sorte qu'il considère inopportun pour l'heure de donner à la stratégie une orientation fondamentalement différente et de procéder à une modification substantielle de ses bases légales.

Pour le Conseil-exécutif, l'avenir de la coopération régionale se dessine comme suit:

- La coopération intercommunale à l'échelle régionale doit non seulement continuer à se développer, mais également s'imposer.
- L'introduction des conférences régionales par les régions reste facultative (approche ascendante). La mise en place généralisée des conférences régionales en tant que plateforme de décision stratégique pour la coopération régionale contraignante, assurée par un seul organisme, reste un objectif.
- Même si elle demande un travail de coordination plus important, la cohabitation entre les régions dotées d'une conférence régionale et les autres, travaillant en tant que région d'aménagement, conférence régionale des transports ou syndicat de communes pour l'encouragement des activités culturelles, n'a jusqu'à présent pas révélé de différence de qualité notoire pour ce qui est de l'accomplissement des tâches et est provisoirement maintenue.
- Les périmètres et les tâches qui ressortissent obligatoirement aux conférences régionales restent inchangés. La reprise de tâches cantonales bénéficiera cependant d'une plus grande flexibilité.
- La planification globale des transports et leur coordination avec le développement du milieu bâti dans le cadre de la conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU) tout comme l'exécution de tâches dans le domaine de la politique régionale s'inscrivent toujours dans les périmètres définis pour les conférences régionales, qui correspondent aux périmètres des conférences régionales des transports (CRT).

2 Contexte

Fin 2001, le Conseil-exécutif s'est acquitté d'un mandat qui lui avait été attribué par le plan directeur cantonal (mesure C_03) et par le Grand Conseil dans sa déclaration de planification du 21 novembre 2000¹ en lançant un projet: la Stratégie concernant les agglomérations du canton de Berne. Traitant essentiellement des agglomérations dans un premier temps, la stratégie a par la suite également tenu compte de l'espace rural, raison pour laquelle la SACR a vu le jour. Cette dernière a été présentée en 2005 dans un rapport du Conseil-exécutif². Il s'agissait de renforcer les agglomérations dans leur rôle de moteurs de croissance sans pour autant négliger l'espace rural. A cette fin, on a entrepris, d'une part, d'institutionnaliser le modèle des conférences régionales et, d'autre part, d'introduire les CRTU comme instruments de planification ayant force obligatoire pour l'harmonisation de l'urbanisation et des transports. Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport du Conseil-exécutif le 13 septembre 2005 en exprimant son approbation par 95 voix contre 56 tout en adoptant une déclaration de planification³. Les modifications de la Constitution et des lois, nécessaires à la mise en œuvre de la SACR, ont été largement approuvées par le corps électoral lors de la votation cantonale du 17 juin 2007 et sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2008⁴.

Comme l'a indiqué le Conseil-exécutif dans ses réponses à des interventions parlementaires et dans les objectifs de législature (2014 à 2018)⁵, la SACR a fait l'objet d'une évaluation externe qui devait déterminer les potentiels d'optimisation du modèle des conférences régionales.

Interventions parlementaires et déclarations de planification relatives à la SACR

- Postulat Matti du 29 mars 2012 (P 087/2012) «Conférence régionale Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois» (adopté par le Grand Conseil le 20 janvier 2014 et classé le 16 septembre 2015)⁶
- Motion Rösti du 18 novembre 2013 (M 310/2013) «Conception régionale des transports et de l'urbanisation CRTU de 2^e génération» (ch. 2 adopté par le Grand Conseil sous forme de postulat et ch. 3 adopté sous forme de motion le 20 janvier 2014)
- Postulat Müller / Grivel du 3 septembre 2014 (P 177/2014) «A quoi pourrait ressembler le canton de Berne?» (adopté par le Grand Conseil le 19 mars 2015)
- Motion Daetwyler du 22 janvier 2015 (M 041/2015) «Supprimer les freins institutionnels aux fusions de communes» (adoptée par le Grand Conseil sous forme de postulat le 16 septembre 2015)
- Motion Knutti / Freudiger / Berger / von Känel / Gschwend-Pieren du 16 mars 2015 (M 085/2015) «Régions sans conférence régionale: pas d'inégalité de traitement» (ch. 2 adopté par le Grand Conseil sous forme de postulat le 10 juin 2016)
- Motion Guggisberg / Bichsel / Vogt du 2 juin 2015 «Conférences régionales: donner plus de poids aux petites communes rurales» (M 166/2015) (adoptée par le Grand Conseil sous forme de postulat le 27 janvier 2016)
- Interpellation Etter du 16 août 2015 (I 199/2015) «SACR: l'échec?»

¹ Le chiffre 2.5 de la déclaration de planification du 21 novembre 2000 invitait le Conseil-exécutif à présenter un rapport sur la future stratégie concernant les agglomérations bernoises (institutionnalisation, réglementations contraignante de coopération, etc.).

² Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale, rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 11 mai 2005 (ACE 1552/2005).

³ Journal du Grand Conseil 2005, p. 829 ss et p. 852 ss.

⁴ ROB 07-102 et ROB 07-103.

⁵ Chapitre 4 (p. 10 s) du programme gouvernemental de législature 2015 à 2018 du 29 octobre 2014 porté à la connaissance du Grand conseil le 19 janvier 2015.

⁶ Cf. rapport final du groupe de travail «Conférence régionale Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois («rapport Annoni») du 30 mars 2015.

- Motion Brand / Müller / Ruchti du 1^{er} septembre 2014 (M 164/2014) «Conférences régionales: des décisions démocratiques!» (retirée le 17 novembre 2014)
- Motion Müller du 6 décembre 2015 (M 312/2015) «Introduire la possibilité pour les communes de changer d'arrondissement administratif» (adoptée par le Grand Conseil sous forme de postulat le 5 septembre 2016)
- Motion Schnegg du 20 mars 2017 (M 062/2017) «Valeurs-repères stratégiques pour les régions» (adoptée par le Grand Conseil le 7 juin 2017)
- Déclaration de planification UDC (Augstburger / Rufener) du 19 janvier 2015 concernant le premier objectif du programme gouvernemental de législature 2015 à 2018 selon laquelle il faut développer une stratégie de la coopération régionale future dans le canton de Berne⁷

Par le présent rapport, le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil son analyse de la situation ainsi que ses conclusions concernant l'orientation que prendra la coopération régionale à l'avenir. Il s'agit d'un rapport spécial au sens de l'article 51, lettre c LGC⁸. Le Grand Conseil peut en prendre entièrement ou partiellement connaissance ou le renvoyer. S'il en prend connaissance, il peut assortir le rapport de déclarations de planification. S'il le renvoie, il peut l'assortir de charges à l'attention du Conseil-exécutif.

Si le Grand Conseil approuve les principes directeurs, le Conseil-exécutif se chargera dans les plus brefs délais de la suite des travaux jugés indispensables au projet et lui présentera les modifications législatives nécessaires en temps voulu.

⁷ 2013.RRGR.802, programme gouvernemental de législature 2015 à 2018, objectifs gouvernementaux de la législature 2015 à 2018, Journal du Grand Conseil 2015, p. 11 ss. Les termes de la déclaration de planification sont les suivants: «Pour renforcer les performances régionales et cantonales et la coopération entre la ville et la campagne, il faut développer une stratégie de la coopération régionale future dans le canton de Berne. Les perspectives de développement des différentes régions et de leurs centres y seront mises en évidence. Les compétences, les domaines d'action, la taille et la structure des conférences régionales et les régions sans conférence régionale y seront traités en détail. Une solution doit être proposée d'ici à la fin de la législature. Les fusions de communes et les différentes formes de la coopération régionale doivent être traitées de manière plus précise dans la stratégie.»

⁸ Loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC; RSB 151.21).

3 Déroulement et résultats de l'évaluation de la SACR

L'évaluation de la SACR a été confiée en 2016 à un consortium composé des sociétés Eco-plan SA et BHP Raumplan SA ainsi que de deux experts, Messieurs Rudolf Muggli et Reto Steiner. A cette occasion, les mandataires ont mené quelque 60 entretiens avec les représentants et représentantes des communes, des conférences régionales et d'autres organes régionaux ainsi qu'avec les services cantonaux. Ils ont également organisé un atelier réunissant les acteurs des communes et des régions. Disponible fin 2016, le rapport final⁹, qui se trouve annexé au présent rapport, a été porté à la connaissance du Conseil-exécutif en date du 11 janvier 2017.

Le rapport final fournit des informations détaillées sur les origines, les éléments-clefs, les objectifs et les effets de la SACR et propose différentes options pour l'optimisation et le développement du modèle des conférences régionales. En résumé, les auteurs de l'évaluation sont parvenus à la conclusion que les objectifs de la SACR avaient été atteints dans une large mesure. Les résultats montrent que les mécanismes de coopération et de planification régionales fonctionnent bien pour la plupart et ont été progressivement améliorés. La grande majorité des nombreux acteurs interrogés (issus des régions ainsi que de communes urbaines et rurales) évaluent, dans l'ensemble, la SACR de manière positive, sur la base des expériences réalisées, même s'ils considèrent nécessaire de procéder à des optimisations et d'envisager certaines améliorations.

⁹ Eco-plan et BHP Raumplan: Evaluation de la Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale, rapport final du 15 décembre 2016.

4 Analyse de l'évaluation de la SACR

4.1 Appréciation d'ensemble

Le Conseil-exécutif est d'avis que l'évaluation et le rapport final de décembre 2016 constituent une base détaillée, complète, objective et bien étayée pour le débat politique. Il rappelle aussi que la SACR ne peut pas être réduite aux conférences régionales, mais doit être conçue et reconnue comme une *stratégie* d'ordre supérieur. Cette stratégie vise à garantir le caractère cohérent, général et contraignant de la coopération régionale des communes dans le but de permettre non seulement une harmonisation de la planification des transports et de l'urbanisation au sein d'espaces fonctionnels ainsi que leur intégration à l'échelle cantonale, mais aussi l'accomplissement d'autres tâches supracommunales nécessitant un certain degré de coordination, qu'il s'agisse de politique régionale, d'encouragement des activités culturelles ou de conseil en matière d'énergie. C'est à cette fin que de bonnes bases institutionnelles ont été créées au moyen de la SACR, du modèle des conférences régionales et des CRTU. Les conférences régionales, en tant que collectivités de droit public, disposent de la légitimité démocratique requise pour prendre des décisions contraignantes (à la majorité) et permettent, en leur qualité de plate-forme de décision stratégique polyvalente, une approche plurisectorielle. On constate qu'une coopération et qu'une coordination performantes entre les communes se sont également instaurées, mais de manière sectorielle cette fois, dans les régions qui ne se sont pas jusqu'à présent dotées d'une conférence régionale. La coexistence des conférences régionales et des régions qui comptent uniquement des organisations gérant la coopération de manière thématique doit donc être maintenue comme solution transitoire. Il n'en reste pas moins que le Conseil-exécutif n'a pas changé d'avis et qu'il entend toujours ancrer, à moyen ou long terme, le modèle des conférences régionales dans tout le canton.

Le Conseil-exécutif considère que la situation dans son ensemble est positive, même si certains ajustements peuvent être envisagés.

Avant que le Conseil-exécutif ne donne son avis sur les principaux éléments ressortant de l'évaluation, il est essentiel de préciser que les thèmes sont pour certains si étroitement liés qu'il est impossible de considérer isolément les adaptations. Ce constat vaut tout particulièrement pour ce qui a trait aux «tâches» et au «périmètre» de la coopération régionale étant donné que la modification d'un périmètre influence inéluctablement les tâches qui lui sont associées.

4.2 Structures de coopération et tâches

L'évaluation montre que, grâce à la SACR, la coopération des communes pour les questions d'ordre régional ainsi que la collaboration des régions et du canton se sont globalement améliorées, voire parfois intensifiées. Autrement dit, le bien-fondé des structures de coopération n'est plus à prouver.

Le rapport souligne l'amélioration générale et l'intensification de la coopération régionale – entre les communes ou entre le canton et les régions – quand bien même l'objectif de la SACR visant l'introduction des conférences régionales sur tout le territoire cantonal n'est toujours pas rempli¹⁰ et que le modèle reste fondé sur une base volontaire¹¹. En l'absence de conférence régionale, ce sont les (différentes) organisations régionales spécialisées qui gèrent la coopération régionale en matière d'organisation du territoire, de planification des trans-

¹⁰ Aujourd'hui, il existe trois conférences régionales dans les périmètres de l'Oberland oriental (introduite le 1^{er} juillet 2008), de Berne – Mittelland (introduite le 1^{er} janvier 2010) et de l'Emmental (introduite le 1^{er} janvier 2013). La création d'une conférence a été refusée dans le périmètre de Thoun – Oberland occidental. Quant au périmètre Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois, le processus est gelé en raison de la question jurassienne.

¹¹ L'introduction du modèle de la conférence régionale repose sur une base volontaire: le résultat d'une votation organisée à l'échelle régionale détermine si et quand le modèle est instauré. Elle requiert une double majorité: celle des votants et celles des communes concernées.

ports (et de leur harmonisation mutuelle), de politique régionale, d'encouragement des activités culturelles et de conseil en matière d'énergie¹². Le Conseil-exécutif juge probantes les assertions du rapport. Il précise que la SACR se fonde délibérément sur une approche ascendante selon laquelle l'introduction des conférences régionales est facultative, ce qui implique que toutes les régions puissent ne pas adhérer au modèle (comme les régions de la Haute-Argovie et de Thoun – Oberland occidental) et que certaines circonstances soient de nature à empêcher le projet d'aboutir (comme dans la région de Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois). Par conséquent, les conférences régionales de droit public côtoient diverses autres organisations régionales qui sont constituées autour d'une thématique et qui agissent parfois au sein d'autres périmètres (plus petits). La cohabitation à l'échelle cantonale entre les régions qui se sont dotées d'une conférence régionale et celles qui n'en ont pas instauré mais ont conservé divers regroupements sectoriels nécessite un effort plus important de coordination (notamment lors de l'élaboration des CRTU). Cela dit, la coexistence des conférences régionales, des régions d'aménagement, des conférences régionales des transports et des syndicats de communes pour l'encouragement des activités culturelles n'entrave en rien le bon fonctionnement de la coopération régionale. Pour le Conseil-exécutif, ce qui compte c'est que les organisations régionales assument leurs tâches de manière correcte et efficace. Même s'il continue à aspirer à l'institution généralisée des conférences régionales, une période de transition (durant laquelle subsistent les deux modèles) est inévitable.

L'évaluation montre que les conférences régionales et les organisations susmentionnées jugent le catalogue des *tâches* qui ressortissent obligatoirement aux conférences régionales tout à fait approprié quant à la nature et à l'étendue de celles-ci¹³. Selon les auteurs de l'évaluation, il convient d'intervenir dans le processus de transfert de tâches supplémentaires aux conférences régionales : le transfert de tâches cantonales (optionnelles) aux conférences régionales et la prise en charge d'autres tâches communales (sur une base volontaire) par les régions sont jugés trop compliqués.

Pour le Conseil-exécutif, la nature et l'étendue des tâches obligatoires, définies par la loi, sont fondées et ont leur utilité. Il prend connaissance du fait que le mécanisme relatif aux transferts de nouvelles tâches qui ne sont pas imposées est jugé (trop) compliqué. A la lumière de l'évaluation, le Conseil-exécutif constate que la situation n'appelle pas impérativement une modification, mais il ne s'oppose pas *a priori* à un assouplissement en matière de transfert de tâches. Il estime que la reprise volontaire de tâches cantonales par les conférences régionales est une approche qu'il convient de poursuivre (cf. ch. 5.3).

4.3 Financement

Bien que le système de financement des organisations régionales et de leurs projets repose sur des textes législatifs, les mandataires indiquent qu'il est difficile d'en obtenir une vue d'ensemble. Certaines régions d'aménagement déplorent notamment le fait que les conférences régionales reçoivent plus de subventions cantonales qu'elles. Le Conseil-exécutif est pour sa part d'avis que le système prévu pour le financement de la coopération régionale est appropriée. Non seulement l'inégalité de traitement susmentionnée est l'expression d'une volonté politique d'encourager l'introduction des conférences régionales au moyen d'une incitation financière, mais elle se justifie concrètement. En effet, ces dernières gèrent selon une approche plurisectorielle toutes les tâches obligatoires en matière d'aménagement du terri-

¹² L'aménagement, la politique régionale et les conseils en matière d'énergie sont du ressort des régions d'aménagement (associations), la planification globale des transports relève des conférences régionales des transports (CRT; associations), tandis que la tâche de l'encouragement de la culture au niveau régional est assumée par les syndicats de communes (collectivités de droit public).

¹³ Les conférences régionales accomplissent en particulier les tâches obligatoires suivantes, conformément à la législation spéciale: l'élaboration des plans directeurs régionaux, la planification coordonnée des transports et l'urbanisation, ainsi que leur harmonisation mutuelle, l'encouragement des activités culturelles à l'échelle régionale, les tâches régionales découlant de la législation sur la politique régionale, le conseil en matière d'énergie. La loi peut attribuer d'autres tâches obligatoires aux conférences régionales.

toire, de planification des transports, de promotion culturelle et de conseils énergétiques, ce qui permet la réduction du nombre d'organes responsables pour les régions. A défaut de conférence régionale, c'est la région d'aménagement qui est compétente pour le développement territorial régional, tandis que les autres tâches relèvent de divers autres organes autonomes. L'idée d'instaurer des incitations négatives à l'encontre des régions d'aménagement n'a aucun sens aux yeux du Conseil-exécutif.

4.4 Périmètres

L'évaluation soulève deux questions relatives aux périmètres de la coopération régionale. La première consiste à déterminer si les périmètres autrefois retenus pour les conférences régionales et les autres organes régionaux sont les bons ; la seconde concerne le souhait de quelques communes de changer de conférence régionale ou d'arrondissement administratif. L'évaluation montre que la définition actuelle des frontières des conférences régionales révèle des lacunes pour l'accomplissement des tâches ou la construction d'une identité, voire qu'elle est parfois sujette à controverse.

Pour le Conseil-exécutif, il s'agit de deux aspects foncièrement différents qu'il faut traiter indépendamment l'un de l'autre. D'une part, il s'agit des périmètres des conférences régionales et de leur délimitation par voie d'ordonnance dans le cadre de la SACR¹⁴ et, d'autre part, de l'appartenance de (quelques) communes aux entités territoriales de l'administration décentralisée (cf. ch. 5.5.2).

Le Conseil-exécutif tient à rappeler que les limites des conférences régionales coïncident avec celles des CRT, utilisés depuis longtemps et ayant déjà fait leurs preuves, et que les régions ont préalablement été entendues dans le cadre de la SACR à ce propos. Etant donné que les périmètres des CRT ont été prépondérants pour la détermination des régions administratives et des arrondissements administratifs lors de la réforme de l'administration cantonale décentralisée¹⁵ («réforme des districts»), il n'y a rien d'étonnant à ce que les conférences régionales, les CRT et les entités de l'administration décentralisée se recoupent. Les périmètres des conférences régionales ont été définis suite à un débat politique d'envergure qui s'est déroulé dans le cadre de l'élaboration de la SACR. Comprenant une ville-centre, son agglomération ainsi qu'un espace rural (selon les définitions de l'Office fédéral de la statistique [OFS]), chaque conférence forme un espace fonctionnel au sein duquel sont réglés au niveau régional l'urbanisation et les transports ainsi que les tâches en matière de politique régionale. Il s'agit là des seuls périmètres qui, pour des raisons techniques, entrent en ligne de compte pour l'élaboration des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) et pour la conception de la politique régionale ; les modifier marquerait donc un retour en arrière. Aujourd'hui déjà, l'encouragement régional des activités culturelles est soumis à une réglementation légale spécifique qui prévoit des périmètres particuliers. De plus, la possibilité de fonder des sous-conférences offre, pour les autres domaines, une certaine flexibilité dans la mise en œuvre de la coopération régionale. Le Conseil-exécutif prend acte de la critique rapportée dans l'évaluation et des réflexions sur l'évolution du modèle des conférences régionales qui en découlent. Il estime que les CRTU et les tâches liées à la politique régionale doivent être coordonnées au sein des périmètres existants et que le modèle actuel des conférences régionales, dès lors qu'il permet d'instaurer des sous-conférences, n'a pas besoin d'être complété.

¹⁴ Cf. annexe 1 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur les conférences régionales (OCR; RSB 170.211).

¹⁵ Suite à la «réforme des districts», dix arrondissements administratifs (et cinq régions administratives) ont remplacé les 26 anciens districts.

4.5 Instruments d'aménagement et de planification et harmonisation de l'urbanisation et des transports

Dans le cadre de la SACR, il a été décidé de garantir une (meilleure) harmonisation de l'urbanisation et des transports sur le plan régional par l'introduction de l'instrument des CRTU. Les projets d'agglomération «transports et urbanisation» (PA T+U) font partie intégrante des CRTU¹⁶. Selon l'évaluation, ces dernières sont largement acceptées en tant qu'instruments d'aménagement et remplissent leur fonction, même si leur élaboration est jugée complexe et leur actualisation périodique demande un investissement important. Le rythme quadriennal n'est pas le seul point négatif : les régions rurales tendent à s'être moins bien approprié cet instrument que les zones (plus) urbaines et les agglomérations.

Aux yeux du Conseil-exécutif, les CRTU sont des instruments d'aménagement importants et efficaces qui se sont à la fois imposés comme piliers pour les PA T+U et comme bases à la définition des priorités cantonales en matière d'urbanisation et de transports. Il les juge indispensables, étant donné que la législation fédérale sur l'aménagement du territoire requiert une coordination à l'échelon régional pour la délimitation de nouvelles zones à bâtir et la gestion des zones d'activités économiques et que les classements de surfaces d'assolement (SDA) en zone à bâtir sont désormais admis uniquement pour les objectifs que le canton également estime importants. Ainsi, la coordination régionale dans le cadre de la CRTU constitue l'unique voie pour l'approbation de nouveaux classements en zone à bâtir. Le Conseil-exécutif est conscient des efforts et des défis que l'actualisation et le remaniement des CRTU à un rythme quadriennal impliquent pour les responsables de l'aménagement et les services cantonaux concernés. Ce rythme est toutefois imposé par la Confédération pour l'actualisation des PA T+U en tant que subdivision des CRTU et sert de base au versement de subventions fédérales substantielles; il ne peut donc aucunement être adapté. Le Conseil-exécutif considère que les efforts en question se réduiront à un niveau acceptable à moyen terme, soit une fois qu'une routine se sera établie, ce d'autant plus que l'accent sera davantage mis sur certains domaines qui méritent d'être révisés à l'avenir (cf. ch. 5.6).

4.6 Agglomérations et espace rural

Dans l'évaluation, il a été constaté que la SACR contribue au renforcement des agglomérations et de l'espace rural, mais que son effet semble plutôt modeste aux communes rurales.

Le Conseil-exécutif est préoccupé par le fait que l'utilité de la SACR est controversée dans certains milieux, avant tout dans les régions rurales. Il sait que la diminution progressive de la marge de manœuvre disponible pour l'aménagement du territoire exerce aussi une pression sur ces régions, mais relève que la situation, telle qu'elle est aujourd'hui, ne saurait être imputée à la SACR. Le développement actuel est en fait le résultat de multiples facteurs: les nombreuses adaptations du droit fédéral (p. ex. la nouvelle révision de la LAT), l'évolution structurelle du secteur de l'agriculture, la stratégie fédérale concernant les agglomérations, l'évolution des finances publiques, etc. En tenant explicitement compte des zones rurales dans la SACR, le canton de Berne a mis à leur disposition les instruments et les structures nécessaires à la coopération régionale. La mise en place et la concrétisation reposent désormais entre les mains de ces régions. Les instruments et les institutions permettant une coopération efficace existent.

¹⁶ Les conférences régionales, lorsqu'elles existent, prennent la direction de l'élaboration des CRTU. Dans le cas contraire, les CRTU relèvent à la fois des régions d'aménagement et des conférences régionales des transports (CRT) et sont élaborées sous la houlette du canton.

5 Conclusions du Conseil-exécutif

5.1 Importance de la coopération régionale

La SACR vise essentiellement à renforcer les agglomérations dans leur rôle de moteurs de la croissance sans pour autant négliger l'espace rural afin de garantir un développement cohérent du territoire dans des espaces (fonctionnels) qui dépasse la dualité ville-campagne et d'harmoniser l'urbanisation et la gestion des transports en général. Par conséquent, le Conseil-exécutif a ainsi défini ses objectifs principaux dans le rapport de 2005 sur la SACR¹⁷:

- Renforcer le canton et ses communes
- Penser et agir en termes d'espaces fonctionnels

Ces objectifs restent valables et sont cruciaux de l'avis du Conseil-exécutif. Au niveau fédéral, la dernière révision de la législation sur l'aménagement du territoire a permis de préciser et parfois de renforcer les règles s'appliquant à la concertation supracommunale ou régionale dans les cas des nouveaux classements en zone à bâtir, des SDA et des zones d'activités¹⁸. Les PA T+U supposent une bonne concordance entre l'aménagement du milieu bâti et la planification des transports ainsi que l'existence d'un organe régional responsable pour que les projets allant dans ce sens soient soutenus à l'aide de ressources provenant du Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA).

Il semble donc évident au Conseil-exécutif que la garantie d'une coopération régionale efficace, efficiente, légitimée démocratiquement et contraignante est une nécessité : des communes fortes sont le fondement d'un canton fort ; or celles-ci dépendent d'une coopération régionale réussie.

Sur le plan cantonal, la priorité est accordée aux aspects suivants :

- Le canton doit avant tout collaborer en matière de transports et d'aménagement du territoire avec des partenaires efficaces qui ont une assise démocratique et qui sont capables d'agir dans un espace fonctionnel et de prendre des décisions contraignantes pour la région.
- Le canton met à la disposition des communes des ressources et des instruments pertinents pour favoriser une coopération régionale efficace et contraignante et fixe les conditions nécessaires à cet égard dans le droit cantonal.

Ces deux éléments sont les principales caractéristiques de la stratégie auxquelles le Conseil-exécutif se réfère pour évaluer l'état actuel de la coopération et par lesquelles il juge le besoin de modification ou d'amélioration.

Le Conseil-exécutif se prononce clairement en faveur d'une coopération régionale. Pour lui, il est indubitable que les conditions retenues pour la coopération au sein d'une région fonctionnelle sont aujourd'hui encore opportunes et doivent donc être conservées. En contrepartie, il attend et exige des organes régionaux qu'ils continuent à fournir de bonnes prestations.

¹⁷ Cf. n. 2.

¹⁸ Cf. article 8, alinéa 1, lettre a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et articles 30 et 30a de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT). Le 18 février 2015, le Conseil fédéral a adopté la politique des agglomérations 2016+ et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne qui lui est étroitement liée, deux instruments qui promeuvent la coopération entre ville et campagne. Le plan directeur cantonal, dans sa teneur adoptée par le Conseil-exécutif le 2 septembre 2015 et approuvée par le Conseil fédéral le 4 mai 2016, pose lui aussi l'harmonisation du développement des transports et du milieu bâti ainsi que la promotion des espaces fonctionnels et des atouts régionaux comme des objectifs thématiques importants.

Principe directeur 1 : Une coopération régionale réussie renforce les communes qui, à leur tour, sont le fondement d'un canton fort. Le canton poursuivra son entreprise de promotion de la coopération régionale, mais exigera également des prestations de bonne qualité de la part des acteurs concernés.

5.2 Réorientation fondamentale de la stratégie

La SACR porte sur différents éléments et champs d'action. Outre les aspects institutionnels (structures et périmètres), elle aborde les instruments et les tâches des régions, de même que la coordination entre le canton, les communes et les régions. La liste des thèmes primordiaux de l'élaboration de la coopération régionale comprend : les structures de coopération et les tâches, le financement, le périmètre, l'interaction entre les agglomérations et l'espace rural, l'harmonisation de l'urbanisation et de la planification des transports en général, l'encouragement des activités culturelles à l'échelle régionale et les instruments opportuns pour la politique régionale. Comme il a déjà été mentionné, il existe parfois des interdépendances entre ces différents éléments, surtout pour les périmètres et les tâches, auxquelles il faudra porter une attention particulière dans l'éventualité d'une adaptation.

A l'heure d'apprécier l'évaluation, le Conseil-exécutif parvient à la conclusion que la SACR a largement atteint les objectifs fixés, raison pour laquelle il lui semble qu'il n'y a ni raison, ni besoin de donner une toute nouvelle orientation à cette stratégie pour le moment ou de proposer une évolution substantielle du modèle des conférences régionales. L'évaluation a certes démontré qu'il existait certains points pouvant être améliorés, mais les modifications souhaitables se bornent à quelques aspects de moindre importance. La direction prise par la SACR n'est pas remise en cause, de sorte que le Conseil-exécutif considère qu'il n'est pas nécessaire de changer de cap ou de faire volte-face en renonçant à la stratégie. Il n'est toutefois pas opposé à entreprendre des ajustements ponctuels s'ils permettent d'optimiser la coopération régionale. Il procédera donc à des travaux législatifs (p. ex. assouplissement en matière de transfert de tâches) dans la mesure où ces ajustements ne sont pas entrepris dans le cadre des bases existantes.

Principe directeur 2: L'orientation de la SACR conserve toute sa validité. Les éventuels ajustements ponctuels seront entrepris dans le cadre des bases existantes ou à l'occasion d'une adaptation des bases légales.

5.3 Structures de coopération et tâches

Le Conseil-exécutif juge qu'il n'y a pas lieu d'avoir recours à des solutions extrêmes, telles que l'obligation d'introduire les conférences régionales ou leur dissolution. Il préfère donc poursuivre sur la même voie et maintenir le principe de l'approche dite ascendante, qui permet aux communes de déterminer si elles souhaitent se constituer en conférence régionale. Cela ne modifie toutefois en rien l'objectif final, à savoir l'existence de conférences régionales sur l'ensemble du territoire cantonal. Selon le Conseil-exécutif, il ne serait pas judicieux, pour des questions de légitimité démocratique et d'acceptation, d'ordonner l'introduction des conférences régionales (approche descendante), de forcer la main des communes au moyen d'incitations négatives ou de promouvoir le modèle en créant de nouvelles incitations financières. Du moment que les tâches imposées sont remplies au niveau régional avec qualité, ponctualité et efficacité, la forme juridique de l'organe qui s'en occupe est secondaire.

Le Conseil-exécutif qualifie les tâches qui ressortissent obligatoirement aux conférences régionales selon la législation d'appropriées quant à leur nature et à leur étendue. Il n'y a donc

aucune raison de modifier le catalogue de ces tâches dont le transfert continue d'être régi par la législation spéciale. Le Conseil-exécutif est toutefois disposé à examiner la possibilité d'assouplir les règles à cet égard (p. ex. transfert de tâches cantonales supplémentaires optionnelles aux conférences régionales) et à créer les bases légales nécessaires au besoin. Il veille à s'assurer que le canton, ce faisant, agit de manière cohérente et coordonnée et que les régions sont consultées à temps.

Principe directeur 3 : Le principe de l'introduction des conférences régionales sur une base volontaire et la procédure applicable sont maintenus. L'actuel catalogue des tâches ressortissant obligatoirement aux conférences régionales reste inchangé. Le Conseil-exécutif examine les possibilités d'assouplissement du transfert des tâches aux conférences régionales (reprise optionnelle de tâches cantonales). L'attribution des tâches cantonales aux régions se fait, avec leur concours, de manière cohérente et coordonnée.

5.4 Financement

Selon le Conseil-exécutif, il convient de maintenir, dans la même mesure qu'auparavant, les mesures incitatives prévues à l'intention des structures de coopération. Il partage en outre l'opinion des mandataires selon laquelle le financement des (secrétariats des) conférences régionales et des autres organes régionaux (en particulier les régions d'aménagement), tout comme celui des planifications et des projets régionaux, sont clairement définis et dans l'ensemble suffisants. Le fait qu'il existe une pluralité des mécanismes et des sources de financement s'explique par la diversité des tâches régionales et est dès lors inhérent au système. Modifier en profondeur le système de financement en vigueur ne semble ni nécessaire ni opportun selon les conclusions du Conseil-exécutif. Lorsque les bonnes dispositions sont prises, les doubles ou multiples financements peuvent (et doivent) être écartés ; la vue d'ensemble nécessaire est garantie. Le Conseil-exécutif entend continuer à avantager les conférences régionales par rapport aux régions d'aménagement quant au financement des secrétariats, puisqu'elles assument à elles seules des tâches très différentes et les coordonnent, ce qui justifie l'accès à une plus grande subvention cantonale.

Principe directeur 4: Le canton continue à soutenir la coopération régionale dans la même mesure que jusqu'à présent.

5.5 Périmètres

5.5.1 Dimensions des périmètres

Le Conseil-exécutif souhaite s'en tenir, dans le cadre de la coopération régionale, aux périmètres existants tels que prévus par la SACR. A l'époque, ils avaient été définis de façon à correspondre aux périmètres des CRT et des entités de l'administration décentralisée (arrondissements et régions administratifs). Au demeurant, la question du bien-fondé des périmètres ne peut pas être abordée sans qu'il soit discuté en parallèle des tâches (obligatoires). Comprenant une ville-centre, son agglomération ainsi qu'un espace rural, les espaces fonctionnels ont été définis opportunément pour les tâches à accomplir du point de vue régional. Les périmètres se sont révélés adéquats aussi bien dans les régions de l'Oberland oriental, de Berne – Mittelland ou encore de l'Emmental, où il existe des conférences régionales, qu'en Haute-Argovie. Les limites des régions de Thourne – Oberland occidental et de Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois ne sont pas non plus pas remises en question, même s'il s'agit encore de trouver des solutions propres à ces périmètres qui tiennent compte des particularités locales.

Eu égard à la flexibilité du modèle des conférences régionales, le Conseil-exécutif estime qu'il n'a pas à entrer en matière puisque ce modèle offre la possibilité de constituer des sous-conférences. En outre, la configuration des périmètres ne doit pas être modifiée si l'on veut assurer l'harmonisation de l'urbanisation et des transports ainsi que le succès de la politique régionale.

Principe directeur 5a : Les périmètres préalablement définis pour la coopération régionale sont conservés. Le modèle des conférences régionales, qui offre la possibilité de créer des sous-conférences, est suffisamment flexible pour permettre aux régions de Thoun – Oberland occidental et de Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois de trouver des solutions individuelles. Les périmètres doivent en tous les cas être maintenus en la forme pour l'harmonisation de l'urbanisation et des transports et la politique régionale.

5.5.2 Changement de périmètre pour quelques communes

Il n'est pas possible de déterminer dans le cadre de la SACR si le vœu de certaines communes de changer de périmètre doit être pris en compte. Nonobstant le fait qu'il est parfois difficile de savoir si un changement d'arrondissement administratif (ou de région administrative) est vraiment souhaité, il n'en reste pas moins que celui-ci doit nécessairement précéder un changement de conférence régionale. En effet, les périmètres des conférences régionales, de l'administration cantonale décentralisée et des CRT coïncident. La question des changements concernant l'administration cantonale décentralisée ne se pose, pour des raisons évidentes, que pour les communes qui se situent à la limite entre deux unités adjacentes. L'appartenance des communes à un arrondissement ou à une région est régie par une annexe de la LOCA¹⁹, de sorte que toute modification est du ressort du Grand Conseil. Au vu des moyens qui devraient être déployés dans un tel cas, les conséquences (concernant entre autres les préfectures, les bureaux du registre foncier, le cercle électoral) pour le canton, les régions et les communes concernées seraient lourdes. A noter que les communes peuvent soumettre au Conseil-exécutif une demande de modification de la LOCA.

Principe directeur 5b : Les communes ne peuvent pas changer de périmètre sans changer au préalable d'arrondissement administratif, voire de région administrative (entités de l'administration cantonale décentralisée), ce qui requiert une modification de la LOCA conformément à la procédure législative ordinaire.

5.6 Instruments d'aménagement et de planification et harmonisation de l'urbanisation et des transports

Le Conseil-exécutif parvient à la même conclusion que les mandataires : les CRTU sont dans le canton de Berne un instrument approprié pour une planification régionale cohérente qui permet de renforcer l'harmonisation de l'urbanisation et des transports. Les besoins spécifiques des espaces urbains et ruraux diffèrent parfois et présentent un défi pour les régions. La Confédération a jugé les projets d'agglomération faisant partie intégrante des CRTU bons à très bons, de sorte que les importantes subventions qu'elle octroie se situent au-dessus de la moyenne.

Si le rythme quadriennal de l'actualisation des CRTU est (trop) pesant pour certains, il présente un véritable avantage pour l'harmonisation avec les autres instruments d'aménagement (p. ex. planification cantonale des transports publics) et pour la garantie de l'actualité des

¹⁹ Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01).

CRTU. Les projets d'agglomération (PA T+U), sur lesquels se base l'octroi de subventions fédérales – qui ne sont pas négligeables – doivent de toute façon faire l'objet d'une adaptation tous les quatre ans selon les prescriptions de la Confédération. Il va ainsi de soi que le Conseil-exécutif souhaite conserver le rythme actuel d'élaboration des CRTU. Toutefois, les travaux se concentreront à l'avenir sur des domaines particuliers pour obtenir un rendu «taillé sur mesure». Cette approche permet de garantir l'actualité des CRTU et leur harmonisation avec d'autres instruments tout en tenant compte de la nécessité de se concentrer sur l'essentiel. Vu que les dispositions fédérales prévoient une coordination régionale comme condition préalable au classement de nouvelles zones à bâtir et de SDA, le canton de Berne doit s'assurer de l'actualité des CRTU pour ne pas s'exposer sur le plan économique. La gestion des mesures et du controlling pour la mise en œuvre des mesures prévues par les CRTU sera encore optimisée.

Principe directeur 6 : La mise à jour des CRTU continue d'avoir lieu tous les quatre ans. L'accent sera davantage mis sur les domaines méritant d'être adaptés, avec en point de mire une version finale «taillée sur mesure». La gestion des mesures et le controlling pour les mesures prévues par les CRTU seront encore optimisés.

5.7 Agglomérations et espace rural

Le Conseil-exécutif ne voit pour l'heure pas de nécessité à réorienter fondamentalement la stratégie afin de renforcer séparément les agglomérations et les espaces ruraux²⁰.

L'évaluation n'a révélé aucun besoin urgent d'intervenir en la matière, d'autant moins que le projet de développement territorial (faisant partie intégrante du plan directeur cantonal), les CRTU et la stratégie économique 2025 sont des instruments appropriés lorsqu'il est nécessaire de prendre en considération les particularités de chaque type d'espace.

Le Conseil-exécutif est conscient du fait que les stratégies existantes se contentent de traiter les domaines selon les thèmes et ne couvrent pas tous les sujets importants pour la coopération régionale. Dans sa réponse à la motion Schnegg (M 062/2017) qui demandait l'élaboration d'une stratégie de développement pour les régions, il a fait savoir qu'il était disposé à effectuer un examen global en se concentrant sur des éléments existants, à les relier encore mieux les uns aux autres et à combler des lacunes uniquement là où cela s'avérerait nécessaire. Il a ajouté qu'une attention particulière serait portée au renforcement du rôle du canton, des communes et des régions. Le Conseil-exécutif a cependant rappelé qu'une nouvelle stratégie strictement cantonale n'était en rien judicieuse. Il mènera les réflexions utiles à l'amélioration et à la mise en réseau de l'actuelle stratégie dans le cadre de la réalisation de la motion Schnegg, étant entendu que les éventuelles redondances et les mesures à prendre pour y remédier doivent être mises en lumière.

Principe directeur 7 : Une nouvelle stratégie cantonale pour le développement du potentiel de toutes les régions n'est ni opportune ni nécessaire. Une amélioration et une mise en réseau ciblée des stratégies existantes (projet de territoire en tant que composante du plan directeur cantonal, stratégie économique 2025, etc.) sont entreprises dans le cadre de la réalisation de la motion Schnegg (M 062/2017).

²⁰ Cf. aussi déclaration de planification UDC (Augstburger / Rufener) du 19 janvier 2015.

6 Résultats de la consultation

Une première version du rapport du Conseil-exécutif a été envoyée le 9 juin 2017 à l'Association des communes bernoises (ACB), le délai de consultation étant fixé au 30 juin 2017. Dans sa prise de position du 29 juin 2017, l'ACB a fait part de son désaccord quant à l'appréciation généralement positive du Conseil-exécutif à propos de l'évaluation externe et du rapport final rédigé par Ecoplan et BHP Raumplan. Elle se dit par ailleurs surprise de constater que le Conseil-exécutif entend conserver les structures régionales sous leur forme actuelle, alors que de nombreuses communes souhaiteraient qu'un débat nourri ait lieu à ce sujet. Elle estime donc que les conclusions du Conseil-exécutif ne doivent pas être approuvées.

7 Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport au sens de l'article 51, lettre c LGC.

Annexe 1 : Principes directeurs

Principe directeur 1 : Une coopération régionale réussie renforce les communes qui, à leur tour, sont le fondement d'un canton fort. Le canton poursuivra son entreprise de promotion de la coopération régionale, mais exigera également des prestations de bonne qualité de la part des acteurs concernés.

Principe directeur 2 : L'orientation de la SACR conserve toute sa validité. Les éventuels ajustements ponctuels seront entrepris dans le cadre des bases existantes ou à l'occasion d'une adaptation des bases légales.

Principe directeur 3 : Le principe de l'introduction des conférences régionales sur une base volontaire et la procédure applicable sont maintenus. L'actuel catalogue des tâches ressortissant obligatoirement aux conférences régionales reste inchangé. Le Conseil-exécutif examine les possibilités d'assouplissement du transfert des tâches aux conférences régionales (reprise optionnelle de tâches cantonales). L'attribution des tâches cantonales aux régions se fait, avec leur concours, de manière cohérente et coordonnée.

Principe directeur 4 : Le canton continue à soutenir la coopération régionale dans la même mesure que jusqu'à présent.

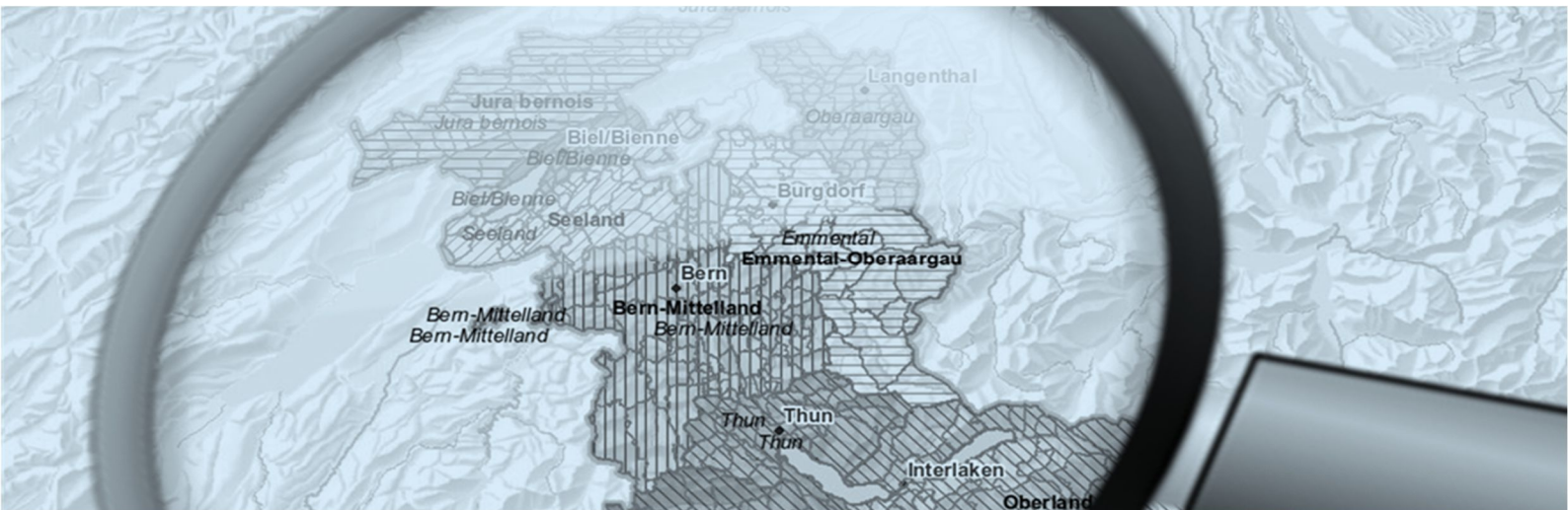
Principe directeur 5a : Les périmètres préalablement définis pour la coopération régionale sont conservés. Le modèle des conférences régionales, qui offre la possibilité de créer des sous-conférences, est suffisamment flexible pour permettre aux régions de Thoune – Oberland occidental et de Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois de trouver des solutions individuelles. Les périmètres doivent en tous les cas être maintenus en la forme pour l'harmonisation de l'urbanisation et des transports et la politique régionale.

Principe directeur 5b : Les communes ne peuvent pas changer de périmètre sans changer au préalable d'arrondissement administratif, voire de région administrative (entités de l'administration cantonale décentralisée), ce qui requiert une modification de la LOCA conformément à la procédure législative ordinaire.

Principe directeur 6 : La mise à jour des CRTU continue d'avoir lieu tous les quatre ans. L'accent sera davantage mis sur les domaines méritant d'être adaptés, avec en point de mire une version finale «taillée sur mesure». La gestion des mesures et le controlling pour les mesures prévues par les CRTU seront encore optimisés.

Principe directeur 7 : Une nouvelle stratégie cantonale pour le développement du potentiel de toutes les régions n'est ni opportune ni nécessaire. Une amélioration et une mise en réseau ciblée des stratégies existantes (projet de territoire en tant que composante du plan directeur cantonal, stratégie économique 2025, etc.) sont entreprises dans le cadre de la réalisation de la motion Schnegg (M 062/2017).

Annexe 2 : Synthèse du rapport final rédigé par Ecoplan et BHP Raumplan concernant l'évaluation de la Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale



SYNTHÈSE du 15.12.2016

Evaluation de la Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régio- nale (SACR)

Sur mandat de l'Office des affaires communales et de
l'organisation du territoire du canton de Berne (OACOT)

Impressum

Manière recommandée de citer le document

Auteur: Ecoplan et BHP Raumplan
Titre: Evaluation de la Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (SACR)**Error! Reference source not found.**
Mandant: Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne (OACOT)
Lieu: Berne
Date: 15.12.2016

Traduction du résumé du rapport original en allemand: «Evaluation der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit», disponible sur www.be.ch/oacot

Groupe d'accompagnement (mandant)

Daniel Wachter
Rolf Widmer

Groupe de projet d'Ecoplan AG

Claudia Peter
Felix Walter
Ursula Walther
René Neuenschwander

Groupe de projet de BHP Raumplan AG

Georg Tobler
Yvonne Urwyler
Rudolf Hartmann

Experts

Rudolf Muggli, AD!VOCATE
Reto Steiner, Institut suisse pour le management public

Le présent rapport reflète le point de vue du groupe de projet; il ne concorde pas nécessairement avec celui du mandant ou des membres du groupe d'accompagnement.

	BHP Raumplan AG	Experts
	Siedlung Verkehr Umwelt	Rudolf Muggli, AD!VOCATE
		Reto Steiner, Institut suisse pour le management public, Berne
ECOPLAN AG	www.raumplan.ch	
Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik www.ecoplan.ch		
Monbijoustrasse 14 3011 Berne Tél.: 031 356 61 61 Courriel: bern@ecoplan.ch	Fliederweg 10, CP 575, 3000 Berne 14 Tél.: 031 388 60 60	
Schützengasse 1 Case postale 6460 Altdorf Tél.: 041 870 90 60 Courriel: altdorf@ecoplan.ch	Courriel: info@raumplan.ch	

Le présent rapport reflète le point de vue du groupe de projet; il ne concorde pas nécessairement avec celui du mandant ou des membres du groupe d'accompagnement.

	BHP Raumplan AG	Experts
	Siedlung Verkehr Umwelt	Rudolf Muggli, AD!VOCATE
	www.raumplan.ch	Reto Steiner, Institut suisse pour le management public, Berne
ECOPLAN AG Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik www.ecoplan.ch	Fliederweg 10, CP 575, 3000 Berne 14 Tél.: 031 388 60 60	
Monbijoustrasse 14 3011 Berne Tél.: 031 356 61 61 Courriel: bern@ecoplan.ch		
Schützengasse 1 Case postale 6460 Altdorf Tél.: 041 870 90 60 Courriel: altdorf@ecoplan.ch	Courriel: info@raumplan.ch	

Synthèse

a) Contexte et objectif

Le Grand Conseil du canton de Berne a pris connaissance de la Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (SACR) et exprimé son approbation à son sujet en 2005. En juin 2007, les modifications nécessaires de la Constitution et des lois ont été acceptées par près de 80 pour cent du corps électoral (79 % exactement).

La SACR englobe divers projets de réforme, mais deux aspects sont essentiels:

- les régions peuvent créer des conférences régionales si elles le souhaitent et
- des Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) sont élaborées dans toutes les régions, ce qui permet d'établir des plans et d'aménager le territoire au niveau régional selon des principes uniformes pour l'ensemble du canton.

La présente évaluation vise à déterminer si la SACR a atteint ses objectifs, notamment pour ce qui est de renforcer le canton et ses communes et de favoriser la réflexion et l'action en termes d'espaces fonctionnels. L'objectif général consiste à renforcer les agglomérations dans leur rôle de moteurs de croissance sans pour autant négliger l'espace rural.

b) Méthodologie

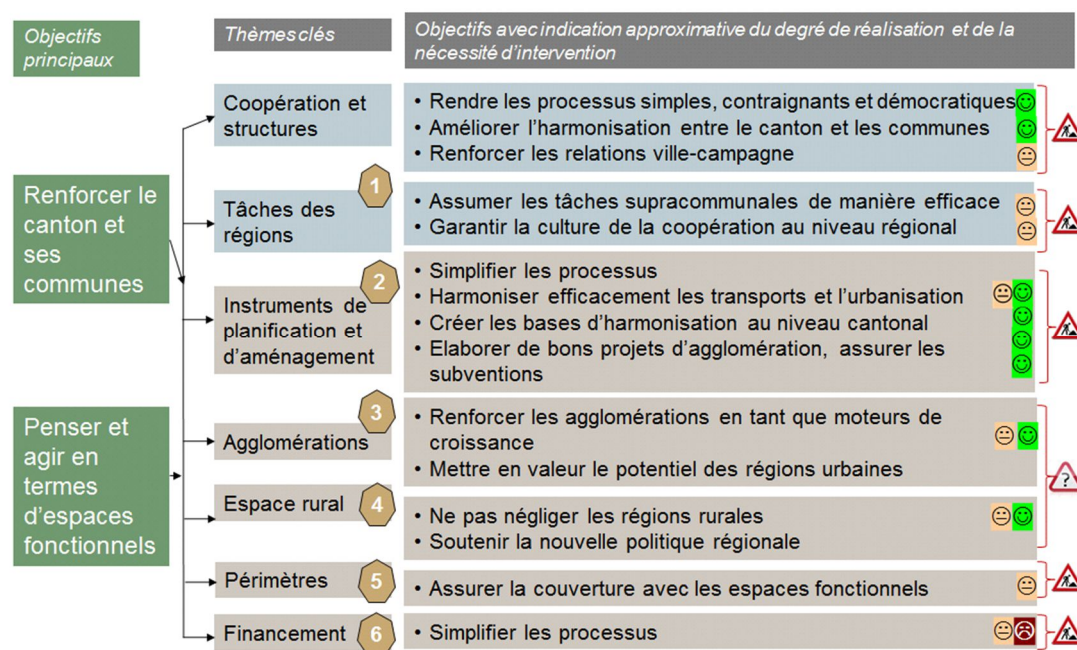
L'évaluation est réalisée en plusieurs étapes: après l'analyse des bases et documents existants, des hypothèses de travail ont été formulées et des modèles des effets élaborés. Des entretiens ont ensuite été menés avec les 27 acteurs clés du canton et des régions. Sur la base d'un premier bilan, 38 entretiens approfondis ont été réalisés, en particulier avec des représentants des communes. Les résultats provisoires ont été examinés de manière critique dans le cadre de deux ateliers, l'un réunissant des experts et l'autre rassemblant des acteurs des communes et des régions. Pour des raisons méthodologiques, des questions plus détaillées ont été posées à une partie des communes seulement; toutes n'ont pas dû répondre à un questionnaire écrit. Il ne s'agissait pas de réaliser une enquête à une large échelle mais d'approfondir certains aspects sur la base des expériences réalisées, ce à quoi des entretiens approfondis se prêtaient le mieux. Toutes les communes auront la possibilité de prendre position sur les résultats à un stade ultérieur (dans le cadre d'une procédure de consultation).

c) Aperçu des résultats

De nombreux objectifs de la SACR ont été largement atteints: la plupart des mécanismes relatifs à la coopération régionale ainsi qu'à la planification et à l'aménagement au niveau régional se sont imposés et ont été améliorés. La grande majorité des nombreux acteurs interrogés (issus des régions ainsi que de communes urbaines et rurales) **évaluent, dans l'ensemble, la SACR de manière positive**, sur la base des expériences réalisées. Dans certains domaines, il est toutefois **nécessaire de procéder à des optimisations ou**

d'examiner si des améliorations sont opportunes. La figure 1 récapitule les objectifs principaux de la SACR ainsi que les thèmes sur lesquels a porté l'évaluation et présente de manière sommaire les résultats.

Figure 1: Principaux objectifs de la SACR et évaluation sommaire de leur réalisation



Légende:

-  Objectif largement ou complètement atteint
-  Objectif partiellement atteint
-  Objectif globalement non atteint
-  En chantier: optimisations attendues ou questions en suspens
-  En cours de discussion: pas d'accord sur la nécessité d'intervention

L'évaluation de la SACR varie en fonction des régions, du fait que celles-ci sont très différentes les unes des autres dans le canton de Berne et que les situations, au départ, étaient très inégales sur les plans économique, géographique, linguistique et institutionnel. Par conséquent, il n'est souvent pas possible de faire des généralisations pour toutes les régions. En revanche, l'évaluation a révélé que, bien souvent, les acteurs au sein d'une même région étaient du même avis, c'est-à-dire que les présidents et les secrétaires des régions évaluent la situation de la même manière que les communes. Le canton lui aussi relève souvent les mêmes points critiques. C'est dans les régions où le périmètre défini ne coïncide pas avec les processus de coopération existants que la SACR est le plus durement critiquée.

d) Mise en contexte et remarques préalables concernant les résultats

La SACR **ne doit pas être considérée isolément**: les changements intervenus au cours des dernières années dans les domaines de la coopération et de l'aménagement ainsi que dans le développement des communes et des régions ne peuvent être attribués qu'en partie à la SACR. De nombreuses réformes aux niveaux fédéral et cantonal (projets d'agglomération, nouvelle politique régionale, loi sur l'aménagement du territoire, etc.) et certaines décisions isolées (p. ex. investissements dans les TP) ont joué un rôle important. La SACR a contribué à faire évoluer la situation de manière globale en modifiant certains éléments de cet engrenage complexe – il est en effet difficile de savoir ce qui se serait produit «sans la SACR».

Les **attentes** de certains acteurs à l'égard de la SACR vont parfois bien au-delà des objectifs fixés à l'origine: la SACR n'a jamais été conçue comme une stratégie globale visant à promouvoir les agglomérations ou l'espace rural. Elle devait seulement créer, dans certains domaines, les bases permettant la réalisation de ces objectifs (possibilité de créer des conférences régionales, harmonisation des instruments d'aménagement et de planification régionaux). Ces bases ont été exploitées de manière différenciée selon les forces politiques en présence.

Les circonstances ont fortement évolué depuis les premières réflexions relatives à la SACR. Celle-ci a contribué à affronter les nouveaux défis qui se présentaient. La situation s'est en particulier dégradée pour l'espace rural (possibilités d'évolution dans l'aménagement plus limitées, mutations structurelles plus importantes): les nouveaux instruments de planification et d'aménagement et la SACR ne sont pas à l'origine de ces problèmes mais les ont révélés et c'est la raison (compréhensible) pour laquelle ils font l'objet de critiques.

Les résultats et les possibilités de développement présentés ci-après le sont sous une forme fortement résumée et simplifiée. Une vue d'ensemble plus complète figure dans le rapport (disponible en allemand uniquement), au chapitre 10.

e) Structures de coopération et tâches

- La coopération régionale entre les communes ainsi qu'entre les régions et le canton s'est, de manière générale, améliorée et intensifiée – à l'exception des régions dans lesquelles le périmètre de la conférence est jugé insatisfaisant.
- La SACR a introduit la possibilité¹ de créer des conférences régionales sans toutefois imposer d'obligation, mais elle visait malgré tout à la naissance de telles conférences sur tous les périmètres prévus à cet effet. Cela ne s'est pas produit et le «système mixte», en termes de formes d'organisation, qui en a résulté, sur des périmètres en partie différents de ce qui avait été imaginé, comporte des avantages mais aussi des inconvénients.

¹ Art. 110a ConstC et 138 ss LCo

- Le système de pondération des voix utilisé dans les conférences régionales et la plupart des associations d'aménagement est majoritairement considéré comme étant équilibré. Il est en vérité rarement appliqué dans la réalité, dominée par la recherche de consensus. Il arrive peu souvent que les votes soient serrés au sein des organes des conférences régionales et des autres organisations régionales. Ni l'espace rural ni les centres ne sont systématiquement mis en minorité.
- Les tâches obligatoires des organisations régionales sont, à l'heure actuelle, presque toujours considérées comme adéquates. Les mécanismes relatifs à la prise en charge d'autres tâches (sur une base volontaire) par les régions sont controversés. Ils sont en partie jugés trop compliqués, en particulier pour les conférences régionales.

Questions en suspens et possibilités de développement relatives aux structures de coopération et aux tâches

Il convient de décider au niveau politique de quelle manière les structures de coopération doivent être développées et notamment si:

- le système mixte actuel, avec ses différentes formes juridiques, doit être maintenu;
- la création de conférences régionales doit être plus activement encouragée;
- le pilotage doit plutôt être assuré en se fondant sur la capacité fonctionnelle d'une organisation (et non sur ses structures) et s'il convient d'encourager plus activement la création d'une conférence régionale (avec une certaine pression) lorsque, dans une région donnée, il n'est pas possible de garantir l'accomplissement efficace des tâches autrement.

S'agissant de la prise en charge d'autres tâches, plusieurs solutions sont envisageables: une majorité qualifiée de la population et des communes pourrait par exemple suffire, alors qu'à l'heure actuelle chaque commune doit accepter de prendre en charge une nouvelle tâche. Les règles relatives à la délégation de tâches cantonales doivent en outre être clarifiées.

f) Financement

- Les règles régissant le financement des institutions et projets régionaux sont claires et les ressources sont généralement suffisantes, mais il existe de nombreux mécanismes et sources de financement différents, il est difficile d'avoir une vue d'ensemble et des financements croisés ne sont pas exclus.
- Le traitement sciemment inégal en matière de financement des conférences régionales et des associations d'aménagement est critiqué par ces dernières.

Questions en suspens et possibilités de développement relatives au financement

Il convient de décider au niveau politique si la création de conférences régionales doit être encouragée au moyen d'incitations financières et dans quelle mesure. Outre le maintien du

statu quo – à savoir l'égalité de traitement, du point de vue financier, entre les associations d'aménagement et les conférences régionales, si ce n'est que ces dernières touchent des subventions par habitant plus élevées –, il est aussi envisageable de continuer d'augmenter les incitations financières destinées aux conférences régionales ou de les faire disparaître complètement. Une solution intermédiaire consisterait à indemniser les conférences régionales uniquement pour les frais liés aux charges administratives qu'elles doivent assumer en sus. En outre, la création de conférences régionales pourrait être encouragée par des simplifications administratives et de nouveaux modèles pour la prise en charge d'autres tâches (voir ci-dessus).

Si les subventions devaient disparaître, un service de coordination centralisé pourrait être désigné, après un examen détaillé de la situation, pour s'occuper du financement de toutes les contributions régionales ou toutes les contributions pourraient être résumées dans une convention de prestations valable pour toute la région.

g) Périmètres

- L'objectif visant à créer des périmètres adaptés à l'accomplissement des tâches d'une part et respectant l'identité des régions et bien acceptés d'autre part n'a été que partiellement atteint.
 - Les périmètres de l'Oberland oriental, de l'Emmental et de la Haute-Argovie ne sont pas controversés.
 - Les périmètres de Thoun – Oberland occidental et Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois donnent en revanche toujours matière à discussion.
 - La Conférence régionale de Berne – Mittelland s'étend sur un vaste territoire et regroupe des périmètres hétérogènes mais il n'existe aucune proposition concrète pour redéfinir son découpage (contrairement aux périmètres mentionnés ci-dessus). Il faudrait procéder à des adaptations au sein de la conférence (p. ex. repenser les différents secteurs, prévoir des modalités de coopération plus flexibles en fonction des domaines, des instruments spécifiques pour l'agglomération, etc.).
- Les demandes relatives à la «rectification des frontières» ou à des adaptations en bordure des régions telles qu'elles sont délimitées ne concernent à l'heure actuelle que deux communes.

Questions en suspens et possibilités de développement relatives aux périmètres

Il convient de décider au niveau politique si les périmètres existants doivent être conservés ou s'il faut les adapter ou introduire une certaine flexibilité de manière ciblée. Les périmètres actuels restent adéquats pour l'harmonisation de l'urbanisation et des transports mais, en raison des besoins régionaux, ils constituent souvent une entrave à la création de conférences régionales.

S'il était décidé de procéder à une adaptation des périmètres, les variantes concrètes devraient être étudiées de manière approfondie et il conviendrait d'examiner si les tâches obligatoires pourraient être assumées de manière judicieuse au sein de ces nouveaux périmètres.

Dans le cas de «petites» adaptations (changement de périmètre pour quelques communes seulement), qui ne s'est présenté que très rarement jusqu'à présent, il convient de décider si la procédure actuelle doit être adaptée ou si, le cas échéant, la possibilité doit être offerte à toutes les communes de se prononcer à nouveau sur la répartition entre les différents arrondissements administratifs et périmètres de conférences régionales.

h) Instruments d'aménagement et de planification et harmonisation de l'urbanisation et des transports

- Le canton de Berne dispose, avec les CRTU, d'outils adéquats pour établir des plans et aménager le territoire de manière cohérente à l'échelon régional; l'harmonisation de l'urbanisation et des transports a aussi été renforcée. Les communes et régions sont bien impliquées dans ces procédures. Celles-ci sont plus complexes et plus coûteuses qu'auparavant mais elles permettent désormais de satisfaire, dans de nombreux domaines, à des exigences accrues (posées notamment par la Confédération).
- Les besoins des régions urbaines et rurales, qui sont différents, continuent de constituer un défi. Les régions rurales ne se sont pas encore pleinement approprié les CRTU (comme «leur» instrument).
- Les projets d'agglomération bernois sont jugés bons à très bons par la Confédération et bénéficient de subventions fédérales supérieures à la moyenne (par habitant). La gestion des mesures et le controlling de la mise en œuvre sont toutefois encore insuffisants.
- Les régions et les communes critiquent le rythme quadriennal suivi pour les mises à jour, en raison de l'investissement important qu'il requiert. Ce rythme présente toutefois de gros avantages du point de vue de l'harmonisation avec d'autres instruments d'aménagement et de planification et du fait qu'il garantit l'actualité des outils.

Questions en suspens et possibilités de développement relatives aux instruments d'aménagement et de planification

La principale question porte sur le rythme idéal pour procéder aux mises à jour. La préférence va à une actualisation sur mesure et limitée à certains domaines tous les quatre ans. Cette manière de procéder permettrait de répondre à la fois aux exigences d'actualité et d'harmonisation avec les autres instruments de planification et d'aménagement et à la nécessité de se concentrer sur l'essentiel. Une autre solution consisterait à diminuer la fréquence des mises à jour (tous les 6 à 8 ans).

i) Agglomérations et espace rural

- Les projets d'agglomération demandés par la Confédération ont contribué de manière déterminante à renforcer les agglomérations. De tels projets auraient sans doute pu rencontrer un certain succès sans la SACR, mais les conditions ont été sensiblement améliorées grâce aux structures de coopération et aux nouveaux instruments d'aménagement et de planification.
- La SACR contribue aussi à faire évoluer la situation dans l'espace rural (nouvelle politique régionale [NPR] en tant que tâche obligatoire, encouragement de centres régionaux dans les CRTU, etc.). Si son utilité a été plutôt critiquée par les communes rurales, c'est notamment lié à l'évolution du contexte général (p. ex. exigences accrues de la loi sur l'aménagement du territoire révisée, changements structurels). Le système de pondération des voix ne désavantage pas systématiquement l'espace rural.
- Ce sont surtout les décisions politiques de la Confédération et du canton, sur lesquelles la SACR n'a que peu d'influence, qui déterminent quelles régions doivent être soutenues et dans quelle mesure.
- La SACR propose des instruments et des structures pour les agglomérations et l'espace rural, mais les régions doivent développer elles-mêmes des stratégies concrètes du point de vue du contenu et de l'espace dans leur CRTU et d'autres instruments (politique régionale, stratégies de développement touristique, etc.).

Questions en suspens et possibilités de développement relatives aux stratégies de subdivision des régions

S'agissant des différentes agglomérations et espaces ruraux, il convient de déterminer si la stratégie doit être actualisée ou complétée pour tout le canton ou de manière plus ciblée. A cet égard, l'évaluation n'a révélé aucun besoin urgent d'agir, notamment parce qu'il existe suffisamment d'instruments (p. ex. le projet de territoire du canton et les CRTU). Certains faits laissent toutefois penser que, dans ces deux types d'espace, certains thèmes qui n'ont jusqu'ici été que peu développés dans les CRTU et les structures de coopération régionales doivent être traités en détail (p. ex. les domaines de la formation et du social dans les agglomérations et, pour les régions rurales, les questions de la garantie de l'approvisionnement, de l'exode rural ou encore du vieillissement de la population). La balle se trouve dans le camp des régions.

j) Conclusion

Les objectifs de la SACR ont été atteints dans une large mesure, même si des améliorations sont encore nécessaires dans certains domaines et que des questions politiques sont toujours en suspens. Les possibilités de développement sont en partie interdépendantes: des structures de coopération uniformes ne peuvent par exemple être créées que si une certaine flexibilisation est introduite vis-à-vis des périmètres. Les avantages et les inconvénients de ces orientations sont présentés dans le rapport complet (en allemand uniquement) et doivent encore faire l'objet d'une pesée des intérêts au niveau politique.