

Feuille de résultats #02

CoSF Processus de mise en œuvre de la NPR: coopération interrégionale, intercantonale et internationale



Développement régional – politique des agglomérations – planification territoriale

SOMMAIRE

1. Informations sur la manifestation	2
2. Programme & buts	3
Thèmes traités	3
Buts de la deuxième séance	3
3. Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale du canton de berne	3
4. Développement régional – politique des agglomérations – planification territoriale	8
Généralités et besoin d’agir	8
Tâches du management régional dans le domaine «développement régional – politique des agglomérations – développement territorial»	8
Potentiels d’une coopération renforcée	9
Conséquences	9
5. Atelier pratique	11
Association seeland.biel/bienne	11
6. Suggestions de lectures	12
Références	13
7. Remarques	13

Feuille de résultats

Cette feuille de résultats correspond à un procès-verbal retravaillé et complété. Elle est censée aider les participantes et les participants de la communauté du savoir-faire à comprendre les grandes idées et les réflexions, ainsi qu’à consigner par écrit les diverses étapes du travail. Elle doit toutefois être considérée comme **une partie d’un processus de travail qui n’est pas encore achevé**. Toutes les pages sont donc pourvues d’un sigle «work in progress».

La feuille de résultats met à disposition de l’ensemble de la communauté du développement régional les connaissances qui ont été élaborées dans les communautés du savoir-faire. Elle s’adresse ainsi à **toutes les actrices et acteurs qui oeuvrent dans le domaine du développement régional et qui s’intéressent aux thèmes traités dans les feuilles de résultats**.

1. INFORMATIONS SUR LA MANIFESTATION

Communauté du savoir-faire (CoSF) «Processus de mise en œuvre de la NPR: coopération interrégionale, intercantonale et internationale»

Type de manifestation

Communauté du savoir-faire, 2^e séance

Lieu & date

von Rütte-Gut, Sutz-Lattrigen (BE), 23 juin 2009

Contact

Johannes Heeb (johannes.heeb[at]regiosuisse.ch)

Participants

Sebastian Bellwald, regiosuisse

Thomas Berz, Association seeland.biel/bienne

David Bourdin, AGRIDEA

Matteo Oleggini, Associazione dei Comuni e Regioni di Montagna Ticinesi

Michel Rey, ancien Secrétaire général de la CEAT, consultant indépendant

Téléchargement du document

www.regiosuisse.ch/telechargement/publications-regiosuisse-1/

Langues

Les feuilles de résultats des communautés du savoir-faire regiosuisse paraissent en français et en allemand.

Photo de la page de couverture

Vue aérienne du Seeland. Photo: Walter Imber.



Les participants de la communauté du savoir-faire «Processus de mise en œuvre de la NPR: coopération interrégionale, intercantonale et internationale» le 23 juin 2009 à Sutz-Lattrigen (BE).



2. PROGRAMME & BUTS

Thèmes traités

- **Bienvenue et présentation de la méthode et forme de travail:** Les communautés du savoir-faire regiouisse offrent la possibilité d'échanger et de mettre à jour des connaissances concrètes, des expériences et des stratégies sur le développement régional et la Nouvelle politique régionale (NPR).
- **Phase de travail 1:** Développement régional – Politique des agglomérations – Développement territorial. Conférence introductive de Christoph Miesch, directeur de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) et discussion.
- **Phase de travail 2:** Poursuite de la discussion du matin: comment la collaboration entre le développement régional, la politique des agglomérations et le développement territorial peut-elle être améliorée pour qu'elle génère des bénéfices?
- **«Moments d'échanges»:** Discussion sur des problèmes, des expériences, des idées, des instruments et des méthodes.
- **«Atelier pratique»:** Atelier pratique animé par Thomas Berz, Association seeland.biel/bienne: activités de seeland.biel/bienne en matière de développement régional, de politique des agglomérations et de développement territorial, ainsi que rôle du management régional dans ce domaine.

Buts de la deuxième séance

- Montrer les possibilités et les potentiels d'une collaboration renforcée en matière de développement régional, de politique des agglomérations et de développement territorial.
- Discussion sur les tâches du management régional en matière de politique des agglomérations et de développement régional.
- Analyse d'exemples de collaboration réussie entre le développement régional (management régional), la politique des agglomérations et le développement/planification territoriale

3. STRATÉGIE EN FAVEUR DES AGGLOMÉRATIONS ET DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE DU CANTON DE BERNE

Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale du canton de Berne SACR

Les développements constatés dans les domaines de la consommation, de l'habitat, du travail et des loisirs débouchent sur une mobilité de la population qui ne cesse de s'accroître. Cette mobilité a pour cadre des espaces fonctionnels et ne s'inscrit pas dans des frontières politiques. Les espaces politiques ne coïncident toutefois que rarement avec les espaces fonctionnels. Si l'on prend par exemple la seule agglomération de Zurich, on constate que sept différents cantons y sont représentés. Si l'on entend donc atteindre un développement durable et coordonné, il faut des formes de collaboration englobantes. Les projets d'agglomérations de la Confédération requièrent également des plateformes intercommunales pour une meilleure harmonisation de l'urbanisation et des transports.

Les déclencheurs d'une nouvelle stratégie

La stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (SACR) dans le canton de Berne avait donc divers déclencheurs en sus des tendances générales mentionnées ci-dessus:

- En 2002, le canton de Berne a développé un nouveau plan directeur cantonal. Celui-ci définit six zones d'agglomération: Berne, Bienne, Thoun, Interlaken, Burgdorf et Langenthal. Ces zones sont définies dans le plan directeur comme étant des régions privilégiées pour ce qui est de l'habitat, du travail, des zones constructibles, etc. Il faut donc de nouvelles formes de coopération, pour que les zones rurales ne restent pas en arrière.
- Il existe de très nombreuses instances de décision dans le canton de Berne, instances qui ont toutes différents paramètres d'action: les communes avec leurs frontières communales, le canton avec ses frontières cantonales, les autres cercles administratifs, les régions IHG, les régions planifiées, les conférences régionales sur la culture et les transports, les périmètres du programme en faveur des agglomérations, etc.: une bonne harmonisation du développement territorial ultérieur est donc particulièrement difficile avec un tel nombre d'entités et leurs périmètres d'impact respectifs.
- Le Conseil d'Etat du canton de Berne voulait donc promouvoir la coopération régionale des communes et permettre pour ce faire la mise en place d'un nouveau modèle avec une conférence régionale. La planification des transports



et celle de l'habitat doivent ainsi être mieux coordonnées et les agglomérations renforcées en tant que moteurs de la croissance. Mais les zones rurales doivent elles aussi pouvoir bénéficier des avantages d'une collaboration améliorée et seront intégrées dans les réformes.

Buts

Le point central de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (SACR) est la création de six conférences régionales grâce auxquelles la coopération régionale des communes sera plus efficiente, plus contraignante et plus démocratique. Les conférences régionales sont des associations relevant du droit communal avec personnalité juridique en propre, qui assument, dans le cadre de la NPR, des tâches obligatoires du plan directeur régional, de la planification de l'urbanisation et des transports, ainsi que de leur harmonisation, la promotion culturelle régionale et, enfin, des tâches régionales dans le cadre de la NPR. L'introduction d'une conférence régionale nécessite l'approbation de la majorité des communes et des personnes qui disposent du droit de vote dans la région concernée. Le périmètre des six conférences régionales a été défini par le Conseil d'Etat dans l'ordonnance sur les conférences régionales.

| Voir à ce propos www.jgk.be.ch/site/fr/agr_agglomeration_sarz.

Les buts de la SACR sont:

- Le canton souhaite que la SACR permette aux communes qui ont fusionné dans la région d'organiser activement et d'optimiser les conditions de vie et les zones économiques.
- Il s'agit de créer des régions qui ont la taille nécessaire pour se développer économiquement et culturellement, et pour rester concurrentielles au niveau économique.
- Le nombre des instances et des plateformes régionales doit être réduit, ce qui permet de diminuer les dépenses aussi bien financières qu'en personnel. Une simplification des structures signifie également, en particulier dans le système de milice suisse, une réduction du travail des personnes impliquées.
- La ville et la campagne doivent lancer ensemble une stratégie de développement qui ne préterite ni ne «soumette» l'une ou l'autre partie.
- Il faut créer une forme de collaboration contraignante (conférences régionales), qui soit légitimée par des processus régionaux démocratiques. Les décisions qui nécessitent une approbation intercommunale doivent être prises dans le cadre de votations régionales (comme espaces fonctionnels).

Développement de projet – Facteurs de succès

- **Engagement politique:** La nouvelle stratégie a été soutenue très tôt déjà par le Conseil d'Etat du canton de Berne, avant même en fait que la Confédération n'adopte le programme en faveur des agglomérations. Ceci était très important pour la crédibilité du projet.
- **Organisation de projet bénéficiant d'un large soutien:** L'organisation du projet jouissait d'un large soutien technique et politique et incluait des villes, des associations de communes, des agglomérations, des sociétés de planification régionales, etc. Le projet d'élaborer une nouvelle stratégie n'était donc pas seulement lancé par le canton (top-down), mais également par les associations régionales (bottom-up).
- **Information:** Très tôt, une politique d'information active a été mise en place dans les régions et les agglomérations concernées. Cette approche fut très importante pour la réussite du projet, car penser en termes d'espaces fonctionnels, transfrontaliers, nécessite d'abord d'être bien «implanté» et compris par les personnes, les organisations et les instances concernées avant de pouvoir être vraiment mise en œuvre.
- **Consolidation politique progressive:** La stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale n'a pas été élaborée d'emblée sous la forme d'un projet de loi. Elle s'est au contraire développée progressivement et a passé par différentes étapes. Un rapport stratégique a tout d'abord été rédigé, qui n'a débouché sur un projet de loi qu'après de longues et intenses discussions. Cette procédure lente a consolidé l'acceptation de la stratégie au sein de la population.
- **Leadership:** Pour des projets d'une telle portée, il faut un leader politique incontesté. Il s'est agi dans ce cas du conseiller d'Etat bernois Werner Luginbühl, qui jouissait également d'un solide soutien dans les régions rurales.



Il est parvenu à convaincre les parties concernées de lancer des mesures en faveur des agglomérations urbaines, mesures dont les régions rurales peuvent également profiter en fin de compte.

- **Approche intégrative:** Depuis le début, toutes les parties ont été impliquées dans ce projet et intégrées dans le processus de décision. Ceci explique la large acceptation du projet par les milieux concernés.
- **Légitimation démocratique:** La conférence régionale est sciemment introduite avec un processus démocratique ad hoc, étant donné qu'elle peut dépasser dans certains domaines (p.ex. la culture) l'autonomie des communes.

Le 17 juin 2007, le changement de constitution qui était nécessaire pour introduire la SACR (création des conférences régionales) a été accepté par 80% des votants. L'approbation n'a pas été moindre dans les régions rurales qu'elle ne l'a été dans les régions urbaines, ce qui parle clairement en faveur d'un large soutien au projet dans les régions rurales et urbaines.

Cette harmonisation a permis de créer les périmètres pour les six conférences régionales: Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois, Oberaargau, Emmental, Bern-Mittelland, Thun-Oberland-West et Oberland Ost.

Tâches des conférences régionales

Toutes les communes d'une conférence régionale doivent participer à l'exécution des tâches obligatoires, ainsi qu'à leur financement. L'engagement des communes est facultatif pour ce qui est des tâches bénévoles.

Les tâches obligatoires sont les suivantes:

- **Urbanisation et aménagement du territoire:** plan directeur régional, détermination des points centraux du développement régional de l'habitat.
- **Elaboration de conceptions régionales des transports et de l'urbanisation CRTU:** L'harmonisation du développement de l'urbanisation et des transports (transport individuel, transports publics, transports lents). Le CRTU contient également le programme en faveur des agglomérations selon le droit fédéral. Le CRTU permettra d'harmoniser à moyen et long terme l'ensemble des transports et le développement de l'urbanisation. Le CRTU sera élaboré et actualisé périodiquement par les conférences régionales ou, là où une telle conférence n'existe pas encore, par les organisations régionales existantes pilotées par le canton (régions planifiées, conférences régionales des transports).
- **NPR:** développement de stratégies de mise en œuvre pour la NPR.
- **Promotion de la culture régionale:** promotion commune de la culture au niveau régional.
- **Autres tâches bénévoles,** dont notamment le conseil régional en matière d'énergie, la planification d'installations sportives régionales ou encore la politique sociale régionale.

Tâches des conférences régionales dans le cadre de la NPR

Les conférences régionales sont l'instance qui élabore les stratégies de développement et les programmes régionaux selon les dispositions de la législation fédérale en matière de politique régionale. Elles organisent et financent le management régional et mettent en réseau les divers acteurs et actrices de la NPR.

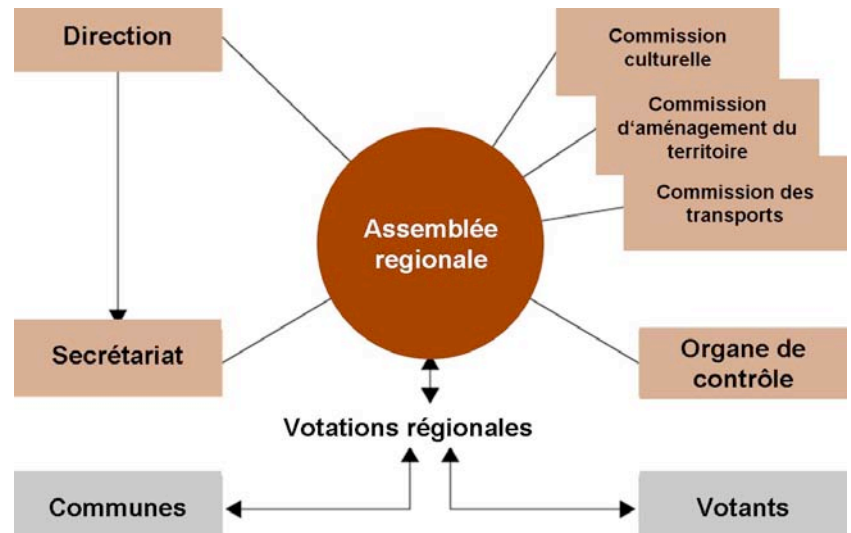
Les conférences régionales sont une association de droit public, ce qui signifie que seules des communes politiques peuvent être membres d'une conférence régionale. La mise en réseau avec d'autres actrices et acteurs du développement régional est, pour cette raison, une tâche importante de la conférence régionale.

Organisation

Les conférences régionales se composent de l'assemblée régionale (présidentes et présidents des communes), la direction (un certain nombre de présidentes et de présidents de communes), ainsi que du secrétariat (tâches opérationnelles) et de diverses commissions. Les managements régionaux sont représentés dans le secrétariat. La direction peut également désigner une personne externe et confier à celle-ci un mandat concernant les tâches à accomplir dans le domaine du développement régional.

Les décisions qui requièrent une votation sont prises par les personnes ayant le droit de vote et les communes (une voix pour 1000 habitantes et habitants).





Organisation des conférences régionales dans le canton de Berne (source: CH. MIESCH).

Soutien du canton

Les conférences régionales sont soutenues par le canton. Outre les contributions financières, les régions reçoivent également un soutien technique lors de la mise en place d'une conférence régionale.

Avantages des conférences régionales

- Grâce à la coordination transsectorielle et à la taille des conférences régionales, celles-ci permettent de disposer d'une vue générale sur le développement régional. Il sera parallèlement possible de parvenir à un développement équilibré et une harmonisation entre les zones rurales et urbaines dans les différents domaines des transports, de la culture, de l'urbanisation, de la planification territoriale et d'autres encore.
- Grâce à cette stratégie globale, les régions restent compétitives également au niveau international.
- Les conférences régionales permettent des décisions rapides, démocratiques et contraignantes qui sont soutenues par la population.
- Les conférences régionales permettent une fédération des forces: Les stratégies dans les différents domaines peuvent être développées et mises en œuvre en commun.
- Les conférences régionales donnent aux régions un plus grand poids, qui permet à ces dernières d'être perçues comme des partenaires équivalents du canton.

Etat de la mise en œuvre

Selon les conditions qui règnent dans les six régions, les conférences régionales sont activées à des degrés différents. Tandis que dans la région Oberland-Ost des conférences régionales ont déjà été créées, la décision définitive ne sera prise que cette année en ce qui concerne la région Emmental, par exemple. Il est en effet préférable que les conférences régionales soient politiquement légitimées – un processus qui requiert un certain temps – et non pas simplement instaurées via un décret cantonal.

Bilan

- Bien que le projet SACR était considéré au départ comme très difficile à réaliser, il a été finalement accepté par une grande partie de la population et s'est trouvé légitimé au niveau politique. Ce résultat doit certainement beaucoup au fait que la politique d'information a été très ouverte dès le début et qu'aussi bien les communes dans les agglomérations que dans les régions ont été impliquées dans le processus de développement.
- Le modèle des conférences régionales crée des structures plus simples et plus efficaces. Des présidentes et des présidents de communes sont impliqués dans la mise en œuvre. Ces derniers possèdent une grande «compétence régionale» (connaissances sur la région, ses forces, ses potentiels, ses



faiblesses et ses problèmes). Sont donc impliqués dans le processus ceux qui savent vraiment ce qui se passe et non pas des délégués quelconques.

- Les conférences régionales sont des plateformes intercommunales où des décisions sont prises selon le principe de la majorité. Cette manière de procéder permet une plus grande flexibilité et une plus grande vitesse de décision, tout en légitimant politiquement les décisions prises.
- La ville et la campagne sont impliquées dans les questions de développement comme des partenaires égaux.
- Les conférences régionales permettent une mise en réseau du développement régional, de la politique des agglomérations et du développement territorial. Ceci est primordial pour un développement territorial durable, aussi bien dans les régions que dans les zones d'agglomérations.
- Les questions régionales seront mieux perçues et mieux discutées s'il existe un accord politique à leur sujet. L'actuelle mise en œuvre de la politique régionale passe souvent un peu à côté de la population, dans la mesure où l'on n'attache pas l'importance qu'il faut à une prise de décision participative et à la participation de la population. Aucune prise de conscience régionale n'émerge si les décisions concernant la région ne sont prises que par le management régional!

Autres informations: voir www.jgk.be.ch/site/fr/agr (en particulier la rubrique «Politique des agglomérations»).

Questions et réponses concernant la SACR

Cette stratégie peut-elle être transférée à d'autres cantons? La SACR n'est-elle pas spécifiquement orientée vers Berne?

La SACR a certainement été introduite au moment propice, étant donné qu'à cette époque d'autres réformes organisationnelles étaient en cours dans le canton de Berne. La puissance économique des communes du canton de Berne est en outre inférieure à celle d'autres cantons. Il y avait donc une certaine urgence d'agir pour mettre sur pied des structures plus efficaces et mieux coopérer. Cela étant, la SACR n'est pas seulement possible à Berne. Certains éléments qui ont été introduits avec les conférences régionales peuvent également être transférés dans d'autres cantons, même si certaines adaptations sont nécessaires.

Quelles conséquences ce modèle a-t-il pour la mise en œuvre de la NPR et les managements régionaux?

Même si le modèle des conférences régionales n'est pas encore mis en œuvre dans toutes les régions, les six nouvelles régions sont en même temps des régions de mise en œuvre de la NPR. Il existe ainsi entre le canton et ces sept régions une convention de prestations concernant la mise en œuvre de la NPR. Cette convention de prestations doit couvrir les six espaces avec les directives relatives au développement (c'est-à-dire la stratégie de chacune des conférences régionales), spécialement également en lien avec le développement des agglomérations et de l'urbanisation.

La conférence régionale représente un grand défi au niveau opérationnel (nouvelles instances, processus, etc.). Ceci représente au début une certaine difficulté pour le niveau de la mise en œuvre (également pour la NPR).

Coopération dans les espaces fonctionnels – comment se déroule la collaboration au-delà des frontières cantonales?

Le modèle des conférences régionales comprend des bases pour la coopération intercantonale: c'est ainsi que, par exemple, des communes qui ne sont pas situées dans le canton de Berne peuvent également faire partie d'une conférence régionale. Ceci requiert à chaque fois l'approbation du canton voisin. Les communes voisines extracantonales peuvent également participer à titre consultatif (sans droit de vote) dans des conférences régionales.

Y a-t-il un échange d'informations sur la SACR avec d'autres cantons?

Il y a un échange via la conférence tripartite sur les agglomérations (CTA). En outre, le canton de Berne est également en contact permanent avec d'autres



cantons. Le modèle des conférences régionales est souvent présenté dans d'autres cantons. On constate toutefois une certaine retenue quand il s'agit de le reprendre dans d'autres cantons, étant donné que la situation initiale est très différente d'un canton à un autre. En outre, le modèle des conférences régionales n'est *qu'un* modèle possible parmi de nombreux autres.

Voir également: www.tak-cta.ch/. Le site Web de la conférence tripartite sur les agglomérations contient également des informations sur des agglomérations transcantoniales (veuillez voir www.tak-cta.ch/french/themes/themes/formes-de-collaboration/menu-id-54.html).

4. DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL – POLITIQUE DES AGGLOMÉRATIONS – PLANIFICATION TERRITORIALE

Généralités et besoin d'agir

Les interdépendances entre la ville et la campagne sont plus intenses aujourd'hui qu'elles ne l'ont jamais été. Pour que les agglomérations et les régions rurales puissent se développer de manière durable et atteindre une utilisation supportable du sol, il est indispensable que les domaines de la politique des agglomérations, de la planification territoriale et du développement régional coopèrent mieux entre eux et que leurs stratégies soient coordonnées. Il faut prendre en compte certains faits importants dans ce contexte:

- En principe, les stratégies et les projets pour le développement régional et le développement des agglomérations ont différents objectifs: la NPR et le développement régional se concentrent en général sur le développement économique et la création de chaînes de création de valeur ajoutée. La politique des agglomérations est très souvent considérée comme l'équivalent du développement des transports et des processus d'urbanisation, donc des aspects relevant de la planification territoriale. Mais bien que les objectifs de la politique des agglomérations et de la politique régionale ne sont pas exactement les mêmes, il y a des recoupements au niveau des contenus, comme le développement du paysage, le progrès économique, etc.; ces thèmes jouent toutefois également un rôle important dans le portefeuille des tâches de chaque autre domaine, ce qui requiert donc une bonne collaboration. La compréhension des rôles qu'ont les régions et les agglomérations représente souvent un obstacle pour une meilleure collaboration. De nombreuses régions se comprennent en effet comme des unités territoriales fermées et non pas comme des partenaires fonctionnels des agglomérations. D'un autre côté, les agglomérations se comprennent trop peu comme des moteurs du développement des zones rurales.
- De même, lorsque des agglomérations sont considérées comme des moteurs du développement économique, le périmètre de création de valeur ajoutée se limite souvent aux zones urbaines et aux agglomérations, tandis que l'on n'obtient que peu de valeur ajoutée dans les zones rurales. Ceci tient également au fait que la politique des agglomérations et le développement régional sont par trop définis en fonction de frontières administratives. Les zones rurales n'en font pas partie et on leur attribue donc peu d'importance. Il faudrait toutefois tendre davantage vers un développement dans les espaces fonctionnels.
- Le but de la politique des agglomérations est notamment de densifier les zones concernées, c'est-à-dire de stopper le mitage des zones rurales en Suisse. Il s'agit ici premièrement d'un objectif de planification territoriale. Du point de vue des zones rurales, ceci signifie également que plus la population d'une région est petite, moins la force économique est concentrée dans cette région. Il va de soi que l'on ne saurait mesurer le potentiel économique *qu'à* l'aune du nombre d'habitants, mais celui-ci augmente avec le nombre d'habitants. Pour toutes ces raisons, une plus forte intégration des zones rurales dans la politique des agglomérations, doublé du fait que des potentiels économiques soient également créés, est indispensable. Ceci n'est possible qu'à un niveau supérieur.

Tâches du management régional dans le domaine «développement régional – politique des agglomérations – développement territorial»

Les tâches du développement régional sont en soi le développement d'une région avec toutes ses facettes et domaines partiels, dont le développement territorial (politique des agglomérations comprises) en est une. Au niveau administratif, les domaines relevant du développement régional n'incluent en



général pas les agglomérations, ce qui a un impact négatif sur la coopération. Toutefois, le regard du management régional doit partir des régions et inclure également l'agglomération comme facteur d'influence important sur le développement économique, en matière de technique de transports et socioculturel de la région.

L'initiative en faveur d'une collaboration renforcée doit partir des managements régionaux étant donné que les agglomérations s'accordent une plus grande importance (comme moteur économique) et qu'elles ont tendance à moins s'intéresser aux régions rurales. En outre, la NPR est une politique orientée vers l'exportation et les agglomérations sont autant de débouchés extérieurs pour des produits et des prestations créées dans les régions. Enfin, tous profitent d'un développement équilibré.

Potentiels d'une coopération renforcée

- **Développement territorial et économique équilibré:** une bonne collaboration entre les domaines développement régional, politique des agglomérations et planification territoriale présente un gros potentiel pour obtenir un développement territorial équilibré, mieux répartir géographiquement la création de valeur ajoutée et ainsi être utile à la NPR. Les agglomérations utilisent également des régions rurales bien développées et économiquement fortes comme autant de «bassins économiques» autonomes et solides.
- **Stratégie et concept:** si le développement régional et la politique des agglomérations collaborent plus étroitement, les espaces fonctionnels deviennent une réalité politique et les stratégies de développement deviennent plus cohérentes et plus équilibrées, ce qui est particulièrement important pour les transports et le développement du paysage.
- **Coordination et harmonisation:** les stratégies de développement dans les espaces fonctionnels ne peuvent être mises en œuvre avec succès que si elles sont soutenues par tous les acteurs et les actrices importants, c'est-à-dire si les parties concernées dialoguent et agissent de manière coordonnée.
- **Vision globale:** les développements et les stratégies peuvent être équilibrés: une région dans laquelle collabore la ville et la campagne dans tous les domaines politiques permet d'avoir une vue d'ensemble globale et, en fin de compte, un développement équilibré.
- **Solutions du point de vue de la planification territoriale:** les solutions à des problèmes (transports, planification territoriale, etc.) ne sont possibles qu'à un niveau plus important et ne peuvent être réalisées par les régions ou les agglomérations seules. Les grands espaces fonctionnels offrent davantage de marge de décision.
- **Renforcement des communes:** le rôle des communes est plutôt secondaire dans la NPR. Moyennant plus de coopérations, elles pourraient être davantage impliquées dans d'autres instruments (politique des agglomérations, diverses politiques sectorielles) en tant qu'unités politiques dans le processus de développement régional. On le constate très bien avec la SACR (voir Organisation de la SACR).
- **Lobbying:** si les régions rurales et les agglomérations tirent à la même corde, elles obtiennent un plus gros poids politique et peuvent mieux faire du lobbying, par exemple pour des projets nationaux tels que les routes, les transports publics ou encore les concepts d'urbanisation.
- **Abandon progressif de la pensée «périphérique»:** les régions rurales se considèrent souvent elles-mêmes comme périphériques et retirées. Si la politique régionale et la politique des agglomérations sont mieux coordonnées, les régions se rapprochent aussi conceptuellement des agglomérations, et la «structure de pensée périphérique» peut être affaiblie: on appartient aussi bien à la région qu'à l'agglomération.
- **Bénéfices supplémentaires pour la NPR:** la NPR est un programme relativement modeste qui doit faire l'objet d'une forte collaboration avec d'autres politiques sectorielles. Une meilleure coopération avec les programmes en faveur des agglomérations pourrait permettre à la NPR d'avoir un poids politique plus important.

Conséquences

Comment les chances de succès de la coopération entre la politique des agglomérations et le développement régional peuvent-elles être augmentées?

- Par rapport aux espaces fonctionnels, les dépendances entre la ville et la



campagne doivent être mieux reconnues. Le dialogue ville-campagne (c'est-à-dire entre les agglomérations et les régions rurales) doit en conséquence être renforcé, afin que puissent émerger et être mises en œuvre des stratégies de développement cohérentes et durables.

- Par rapport aux stratégies de mise en œuvre, qu'il s'agisse de la politique des agglomérations ou du développement régional, le canton a relativement beaucoup d'influence. De nombreuses décisions ont déjà été prises pour la période de mise en œuvre de la NPR 2008-2011. Une collaboration renforcée durant ce laps de temps semble difficile. Les cantons et la Confédération pourraient toutefois prescrire des directives pour la période de mise en œuvre 2012-2015, qui exigent une coopération plus serrée entre les deux domaines et une orientation plus nette vers les espaces fonctionnels.
- La NPR est relativement modeste en tant que politique. Il faut donc des alliances afin de la renforcer. Il ne s'agit toutefois pas seulement de faire en sorte que la politique régionale coopère mieux avec la politique des agglomérations. Des alliances stratégiques et une harmonisation judicieuse des buts sont en effet nécessaires avec d'autres politiques sectorielles, bien qu'il faille prendre en compte ici le fait qu'aussi bien la NPR que la politique des agglomérations ne sont plus des politiques sectorielles, mais qu'elles sont plutôt transsectorielles et orientées vers des espaces fonctionnels. Le but ultime est que le développement se fasse dans des espaces fonctionnels et donc que tous les partenaires qui jouent un rôle dans ces espaces coordonnent mieux leurs stratégies, qu'il s'agisse de stratégies portant sur la planification territoriale, les transports, les affaires sociales, etc.
- Pour un développement dans des espaces fonctionnels, il faut tout d'abord une définition contraignante d'une région dans un sens fonctionnel (comme espace de développement). Les espaces fonctionnels ou les régions comprennent toutes les fonctions existentielles de base: vivre en communauté, habiter, travailler, s'alimenter, se former, ainsi que se reposer (comportement en matière de loisirs). Les transports et la communication ne sont pas des fonctions existentielles de base, mais des activités nécessaires pour permettre ces dernières (LESER 2005). Dans les espaces fonctionnels sont donc représentées différentes collectivités locales qui doivent collaborer, afin d'atteindre un développement durable et équilibré. Concrètement, cela signifie par exemple que les stratégies de mise en œuvre exigées par la Confédération dans la politique en faveur des agglomérations ou la NPR doivent être coordonnées et orientées vers ces espaces fonctionnels.
- **L'importance du développement dans les espaces fonctionnels** est également abordée dans la feuille de résultats #04 de la communauté du savoir-faire «Cantons». Voir à ce sujet www.regiosuisse.ch/telechargement/.

Bilan:

- Un développement durable du territoire n'est possible que si l'on se concentre davantage sur les espaces fonctionnels. Les espaces fonctionnels doivent couvrir toutes les fonctions existentielles de base (vivre en communauté, habiter, travailler, s'alimenter, se former, ainsi que se reposer (comportement en matière de loisirs) – donc également des thèmes et des fonctions qui concernent des domaines politiques très différents.
- Il faut donc de la part de tous les domaines politiques une vision plus complète et plus globale, ainsi que la volonté de coopérer au niveau transsectoriel. Il n'est pas important de savoir comment et via quelles structures cette coopération renforcée sera précisément mise en œuvre, et il ne s'agit pas non plus d'une certaine forme de coopération prescrite au préalable. Il s'agit en effet bien davantage de faire en sorte que l'idée soit effectivement réalisée dans des espaces fonctionnels à différents niveaux et qu'un développement durable soit au centre de ces espaces.
- Il est clair que les conditions cadres actuelles ne peuvent pas être changées du jour au lendemain. Néanmoins, il semble important que dans d'autres programmes de mise en œuvre (pour la politique d'agglomération et la politique régionale) la collaboration transsectorielle dans des espaces fonctionnels soit de plus en plus demandée (p.ex. dans la NPR 2012-2015). Lorsque les conditions cadres sont adéquates, alors une collaboration entre le développement régional et l'agglomération sera tout à fait possible (voir le [Modèle des conférences régionales](#)).



5. ATELIER PRATIQUE

Association seeland.biel/bienne

Activités de l'Association seeland.biel/bienne dans les domaines du développement régional, du développement territorial et du développement des agglomérations

La région Seeland relie la ville et la campagne: de trois différents côtés (Bienne, Berne et Neuchâtel) une pression plus forte pour le développement est exercée par les agglomérations urbaines sur la région bilingue. Les forces économiques régionales sont les cultures maraîchères, la mécanique, l'industrie de précision et, depuis l'Expo 02, également le tourisme.

seeland.biel/bienne a été créée en 2005 et est opérationnelle depuis le début 2006. L'idée était de réduire le nombre d'organisations politiques dans la région et de simplifier les structures. Les intérêts des communes devraient être groupés dans une organisation afin que cette dernière puisse négocier et dialoguer avec des partenaires. seeland.biel/bienne lance, coordonne, soutient ou remplit des tâches publiques qui sont importantes pour toute la région ou pour certaines de ses zones. L'association traite des questions de politique régionale et de stratégie. seeland.biel/bienne est aussi bien une conférence culturelle régionale dans le sens de la loi cantonale sur la promotion de la culture, qu'une région planifiée au sens de la loi cantonale sur les constructions. L'association remplace les anciennes organisations de planification régionale Erlach-östliches Seeland EOS et Biel-Seeland, la conférence des présidences des communes et des villes, ainsi que la conférence culturelle régionale. Presque toutes les 62 communes de la région sont membres de l'association et la cofinancent.

seeland.biel/bienne poursuit les buts suivants:

- Le renforcement de la région et de ses communes en tant qu'espace économique et vital.
- L'approfondissement de la collaboration pour l'exécution commune des tâches publiques.
- La fédération des forces politiques dans l'intérêt de la région.
- La promotion de la collaboration avec les régions voisines.

Politique des agglomérations et politique régionale dans la région du Seeland

La région du Seeland est relativement centrale et proche des agglomérations Bienne, Neuchâtel et Berne. Il existe donc dans la région Seeland Biel/Bienne aussi bien une stratégie concernant la mise en œuvre de la politique en faveur des agglomérations de la Confédération qu'une stratégie relative à la mise en œuvre de la NPR. Il convient de noter en particulier ici que ces deux stratégies sont harmonisées. La base en est une stratégie de développement cohérente et globale pour la région Seeland Biel/Bienne prise comme un tout.

seeland.biel/bienne représente les intérêts des communes face aux chambres économiques Biel-Seeland, Tourisme Biel Seeland, du conseil énergétique régional et de la conférence régionale des transports. L'association œuvre en principe dans tous les domaines politiques, sur mandat du canton ou des communes. Certaines tâches sont obligatoires et doivent être cofinancées par toutes les communes (planification territoriale, NPR, promotion de la culture), tandis que les communes sont libres de participer à d'autres tâches (économie, tourisme, formation, social et santé, alimentation et élimination des déchets).

Les buts du développement régional ont été formulés dans des lignes directrices avant la création de la société; ils ont ensuite été concrétisés en 2007 dans ce qu'il est convenu d'appeler un «Instrument de gestion». Cet instrument de gestion définit les objectifs, les mesures et les priorités; il constitue également la base des activités de l'association. La mise en œuvre des mesures se fait surtout via les quatre instruments suivants:

- **Programme de l'agglomération Bienne:** dans le programme en faveur des agglomérations «Urbanisation + Transports» on montre comment les problèmes de transports sont résolus de manière durable dans l'agglomération de Bienne et comment le développement de l'urbanisation et l'infrastructure des transports sont harmonisés. Il comprend des projets comme le plan directeur relatif à l'urbanisation et aux transports, le Regiotram, la promotion des voies piétonnières et cyclables, ainsi qu'un management actif de la mobilité.



- **NPR:** Le canton de Berne délègue à l'association seeland.biel/bienne le management régional NPR dans le cadre d'une convention de prestations, qui définit les tâches en matière de communication, de coordination et de controlling, ainsi que le lancement des projets NPR. Le «programme de promotion Seeland» en forme la base avec ses domaines thématiques que sont le tourisme, l'économie rurale et forestière et la coopération internationale. Les points forts 2009 sont des développements de projets dans le domaine de l'industrie et de l'artisanat, de l'agriculture et de l'économie forestière, en collaboration avec des organisations partenaires régionales.
- **Plan directeur pour l'ensemble de la région:** Comme complément au plan directeur «Urbanisation + Transports» pour l'agglomération de Bienne en 2009, un plan directeur analogue sera élaboré pour d'autres territoires de la région seeland.biel/bienne. Les communes bernoises du groupe de planification régional Granges-Büren seront impliquées dans le projet. Ce dernier permet de prendre en considération d'une part les besoins des régions partielles Lyss/Aarberg, Ins/Erlach et Granges-Büren dans la détermination des représentations en matière de développement et de clarifier les questions ouvertes concernant l'infrastructure des transports (p.ex.: routes cantonales). D'autre part, sera remplie l'exigence du canton de Berne d'élaborer des concepts de transports globaux et d'urbanisation d'ici le printemps 2011 (CRTU). Les prescriptions et les contenus minimaux du canton seront donc pris en considération. Les communes seront impliquées dans l'élaboration du plan directeur relatif à l'ensemble de la région.
- **Coordination régionale et coopération:** en outre, l'association lance, coordonne et accompagne des tâches et des projets régionaux, notamment dans les domaines de la promotion touristique, de la culture, du social et de l'éducation, ainsi que de la prévoyance et de l'élimination des déchets. Elle prépare la mise en œuvre de la conférence régionale Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois, assure une planification coordonnée des rives du lac de Bienne, coordonne la collaboration des services du feu, ou fait du lobbying pour des projets de transports (double tunnel de Ligerz, etc.)

Bilan

- **Structures:** seeland.biel/bienne a débouché sur une collaboration plus contraignante entre les diverses communes et organisations régionales. La coopération ville-campagne-région pour tous les domaines politiques permet une vue d'ensemble qui ne serait pas possible autrement. La coopération avec les diverses organisations partenaires régionales est recherchée mais n'est pas toujours simple.
- **Communication:** une bonne communication est un instrument extrêmement important aussi bien à l'interne que vers l'extérieur. Les communes impliquées sont informées de toutes les activités (communications du comité directeur, manifestations, sites Web) et peuvent s'exprimer sur tous les projets.
- **Relations ville-campagne:** seeland.biel/bienne a permis un dialogue ville-campagne et amélioré les relations ville-campagne. Parmi les intérêts communs on mentionnera par exemple le développement économique, les infrastructures générales de transports, ainsi que la préservation du paysage.
- **Développement régional:** l'ensemble de la coordination est assuré ici par seeland.biel/bienne. Le concept de développement global a fait ses preuves en tant que stratégie et instrument de coordination. La pression semble ici, dans la zone des diverses agglomérations, être relativement faible, car on y constate un net développement économique. C'est la raison pour laquelle il existe une certaine retenue à passer à de nouvelles formes de coopération et à lancer des projets novateurs. Il est d'autant plus important qu'il règne ici un consensus sur le développement du territoire (de la région et de l'agglomération), et que des solutions soient trouvées avec les agglomérations pour ce qui est du développement régional dans cette région.

| Voir également: www.seeland-biel-bienne.ch

6. SUGGESTIONS DE LECTURES

- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (BMVEL) (2005) (Hrsg.): Ländliche Entwicklung aktiv gestalten. Leitfaden zur integrierten ländlichen Entwicklung. Bonn: BMELV. Téléchargement à partir de: www.bmelv.de/.

| Ces lignes directrices expliquent sur la base des expériences faites à partir de

LEADER et REGIONEN AKTIV les bases et les méthodes du développement intégré. Les informations vont de l'élaboration de concepts de développement à l'organisation de structures participatives en passant par les questions de pilotage et d'évaluation des processus régionaux. Des indications de sources d'informations plus détaillées sont données dans chaque chapitre. Ces lignes directrices sont très bien structurées, organisées de manière très compréhensible et renvoient à de très nombreuses sources d'informations.

- Site Web de la Conférence tripartite sur les agglomérations: www.tak-cta.ch/.

Le site Web de la Conférence tripartite sur les agglomérations contient d'autres documents intéressants sur les thèmes des agglomérations et de la planification territoriale, également dans le domaine transcantonal.

Références

LESER, H. (Hrsg.) (2005): Diercke Wörterbuch Allgemeine Geographie. 13., völlig überarbeitete Auflage. München, Deutscher Taschenbuch-Verlag et Braunschweig: Westermann.

7. REMARQUES

La prochaine séance de la communauté du savoir-faire «Processus de mise en œuvre de la NPR: coopération interrégionale, intercantonale et internationale» aura lieu le 16 septembre à Bâle. Le thème de cette dernière sera: la collaboration transfrontalière dans les projets de développement régionaux.

Parmi les autres thèmes de travail de la séance:

- Participation au développement régional: méthode et instruments
- Concepts de développement régionaux
- Transfert de connaissances et gestion du savoir
- Développement régional durable

