

# Collaboration dans les agglomérations: bilan et perspectives

**Rapport final**

**8 février 2016**

Sur mandat de la conférence tripartite sur les agglomérations (CTA)

# Impressum

## Forme de citation recommandée

Auteur: Ecoplan  
Titre: Collaboration dans les agglomérations: bilan et perspectives  
Donneur d'ordre: Conférence tripartite sur les agglomérations  
Lieu: Berne  
Date: 8 février 2016

## Groupe d'accompagnement

Nadine Eckert, collaboratrice scientifique, Conférence des gouvernements cantonaux, Politique intérieure (direction de projet)  
Grégoire Cantin, chef de service, service de la mobilité du canton de Fribourg  
Sonja Kubat et Alessia Daouk, collaboratrices scientifiques, Office fédéral du développement territorial ARE, section urbanisme et paysages  
Reto Lindegger, directeur, Association des Communes Suisses  
Isabel Scherrer, directrice des projets d'agglomération, ARE  
Ueli Strauss, planificateur canton, Office du développement territorial et de l'information géographique du canton de St. Gall  
Ariane Widmer Pham, cheffe du bureau, schéma directeur ouest lausannois (SDOL), déléguée de l'Union des villes suisses

## Équipe du projet Ecoplan

Christof Rissi  
Ramin Mohagheghi  
Felix Walter

Le rapport illustre la position de l'équipe en charge du projet, qui n'est pas nécessairement celle du donneur d'ordre ou de l'organe d'accompagnement.

Ecoplan AG

Recherche et conseil  
en économie et politique

[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Bern  
Tel +41 31 356 61 61  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Schützengasse 1  
Postfach  
CH - 6460 Altdorf  
Tel +41 41 870 90 60  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## Sommaire

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
|           | <b>Sommaire .....</b>  | <b>2</b>  |
|           | <b>Liste des abréviations .....</b>  | <b>4</b>  |
|           | <b>Résumé .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1</b>  | <b>Introduction .....</b>  | <b>15</b> |
| <b>2</b>  | <b>Intégration de l'état des lieux.....</b>  | <b>19</b> |
| <b>3</b>  | <b>Etat des lieux des structures de collaboration .....</b>  | <b>24</b> |
| <b>4</b>  | <b>Evaluations de la collaboration actuelle et possibilités de développement.....</b>  | <b>51</b> |
| <b>5</b>  | <b>Conclusions et discussion.....</b>  | <b>56</b> |
| <b>6</b>  | <b>Annexe A: Questionnaire sur les cantons.....</b>  | <b>70</b> |
| <b>7</b>  | <b>Annexe B: Questionnaire destiné aux structures de collaboration.....</b>  | <b>75</b> |
| <b>8</b>  | <b>Annexe C: Liste des organisations ayant participé à l'enquête sur les structures de collaboration.....</b>  | <b>87</b> |
| <b>9</b>  | <b>Annexe D: Aperçu de la forme juridique, des compétences décisionnelles et de la participation du canton dans les organisations de l'agglomération .....</b> | <b>90</b> |
| <b>10</b> | <b>Annexe E: Recommandations de la CTA 2004.....</b>   | <b>91</b> |
|           | <b>Bibliographie .....</b>   | <b>99</b> |

## Sommaire

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Sommaire</b> .....  | <b>2</b>  |
| <b>Liste des abréviations</b> .....  | <b>4</b>  |
| <b>Résumé</b> .....  | <b>5</b>  |
| <b>1 Introduction</b> .....  | <b>15</b> |
| 1.1 Situation initiale .....   | 15        |
| 1.2 Objectifs et problématiques.....   | 16        |
| 1.3 Délimitation de l'étude .....  | 16        |
| 1.4 Approche .....   | 17        |
| 1.5 Structure du rapport .....   | 18        |
| <b>2 Intégration de l'état des lieux</b> .....   | <b>19</b> |
| 2.1 Travaux de base de la CTA .....  | 19        |
| 2.2 Politique des agglomérations de la Confédération .....                             | 20        |
| 2.3 Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations .....            | 22        |
| 2.4 Ancrage de la collaboration des agglomérations dans les cantons.....               | 22        |
| <b>3 Etat des lieux des structures de collaboration</b> .....                          | <b>24</b> |
| 3.1 Introduction.....  | 24        |
| 3.1.1 Remarques émarques préliminaires relatives à la méthode.....                     | 24        |
| 3.1.2 Vue d'ensemble des organismes d'agglomération participants.....                  | 24        |
| 3.1.3 Structure de l'état des lieux.....   | 26        |
| 3.2 Démographie .....  | 26        |
| 3.2.1 Résultats du questionnaire.....  | 26        |
| 3.2.2 Bilan intermédiaire .....  | 30        |
| 3.3 Modalités d'organisation .....   | 31        |
| 3.3.1 Résultats du questionnaire.....  | 31        |
| 3.3.2 Bilan intermédiaire .....  | 34        |
| 3.4 Processus décisionnels dans les agglomérations .....                               | 35        |
| 3.4.1 Résultats du questionnaire.....  | 35        |
| 3.4.2 Bilan intermédiaire .....  | 37        |
| 3.5 Collaboration dans le cadre des projets d'agglomération Transports et urbanisation | 38        |
| 3.5.1 Résultats du questionnaire.....  | 38        |
| 3.5.2 Bilan intermédiaire .....  | 40        |
| 3.6 Domaines de tâches .....   | 41        |
| 3.6.1 Résultats du questionnaire.....  | 41        |
| 3.6.2 Bilan intermédiaire .....  | 45        |

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| 3.7       | Financement.....   | 45        |
| 3.7.1     | Résultats du questionnaire.....  | 45        |
| 3.7.2     | Bilan intermédiaire .....  | 48        |
| 3.8       | But et évolution de l'organisme .....  | 48        |
| 3.8.1     | Résultats du questionnaire.....  | 48        |
| 3.8.2     | Bilan intermédiaire .....  | 50        |
| <b>4</b>  | <b>Evaluations de la collaboration actuelle et possibilités de développement.....</b>  | <b>51</b> |
| 4.1       | Collaboration actuelle et potentiels au sein de chaque agglomération .....   | 51        |
| 4.2       | Facteurs de succès et obstacles à la collaboration des agglomérations en général..   | 54        |
| <b>5</b>  | <b>Conclusions et discussion.....</b>  | <b>56</b> |
| 5.1       | Résumé de l'état de la collaboration dans les agglomérations.....  | 56        |
| 5.2       | Réflexions concernant les recommandations de la CTA 2004 .....   | 58        |
| 5.2.1     | Recommandations à destination de la Confédération .....  | 59        |
| 5.2.2     | Recommandations à destination des cantons .....  | 60        |
| 5.2.3     | Recommandations aux communes et aux villes .....   | 64        |
| 5.3       | Thèses relatives à l'avenir de la collaboration dans les agglomérations .....  | 65        |
| 5.4       | Initiatives pour la CTA .....  | 67        |
| <b>6</b>  | <b>Annexe A: Questionnaire sur les cantons.....</b>  | <b>70</b> |
| <b>7</b>  | <b>Annexe B: Questionnaire destiné aux structures de collaboration.....</b>  | <b>75</b> |
| <b>8</b>  | <b>Annexe C: Liste des organisations ayant participé à l'enquête sur les structures de collaboration.....</b>  | <b>87</b> |
| <b>9</b>  | <b>Annexe D: Aperçu de la forme juridique, des compétences décisionnelles et de la participation du canton dans les organisations de l'agglomération .....</b> | <b>90</b> |
| <b>10</b> | <b>Annexe E: Recommandations de la CTA 2004.....</b>   | <b>91</b> |
|           | <b>Bibliographie .....</b>   | <b>99</b> |

## Liste des abréviations

|        |   |
|--------|---|
| PA T+U | Projet d'agglomération Transports et urbanisation |
| ARE    | Office fédéral du développement territorial       |
| OFS    | Office fédéral de la statistique                  |
| NPR    | Nouvelle Politique Régionale de la Confédération  |
| RUN    | Réseau urbain neuchâtelois                        |
| SECO   | Secrétariat d'État à l'économie                   |
| CTA    | Conférence tripartite sur les agglomérations      |
| ETB    | Eurodistrict Trinational de Bâle                  |
| GTT    | Groupe de travail Technique Tripartite            |
| AAS    | Association de l'Agglomération de Schaffhouse     |

## Résumé

### a) Situation de départ

Le pilotage politique dans l'espace fonctionnel est un sujet récurrent de la politique des agglomérations. La Conférence tripartite sur les agglomérations CTA s'est donc régulièrement et intensément penchée sur le sujet depuis sa création en 2001. Au cours des 15 dernières années, des structures de collaboration ont été développées et mises en œuvre avec succès dans de nombreuses agglomérations, beaucoup d'entre elles dans le cadre des projets d'agglomération Transports et urbanisation. De ce fait, le thème n'a cessé de gagner en importance. C'est pourquoi la «Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations»<sup>1</sup>, approuvée en 2013 par la CTA, a défini comme l'un des six champs d'action la «Gouvernance dans l'espace fonctionnel». L'objectif fixé consiste à «concevoir une collaboration verticale, horizontale et multisectorielle dans les espaces fonctionnels, qui soit dans la mesure du possible contraignante et à long terme.» Le pilotage dans l'espace fonctionnel est par ailleurs considéré comme un thème essentiel dans la politique des agglomérations de la Confédération et dans le Projet de territoire Suisse.<sup>2</sup>

### b) Objectifs et procédure

Dans ce contexte, la CTA aimerait mettre en évidence la façon dont la collaboration actuelle est organisée dans l'agglomération à l'aide d'un bilan des organisations d'agglomération – on s'intéresse ici aussi bien à la collaboration verticale qu'intercantonale. Pour ce faire, une enquête a été menée auprès des secrétariats des organisations d'agglomération existantes afin de connaître leur forme d'organisation, leurs processus décisionnels, leurs domaines de tâches effectifs, leur financement ainsi que la création et le développement de la collaboration.

Au-delà du simple bilan, cette étude a également pour objectif de fournir des impulsions pour la poursuite du développement de la collaboration dans les agglomérations, même lorsqu'une évaluation complète s'est avérée impossible. Pour cela, d'une part les secrétariats ont donné leur avis sur les facteurs de réussite et les obstacles à la collaboration dans les agglomérations, d'autre part les résultats du bilan font l'objet d'une discussion à la lumière des travaux de base de la CTA, notamment au regard des recommandations de celle-ci sur la collaboration horizontale et verticale de 2004.<sup>3</sup> La discussion se déroule par ailleurs dans le cadre des objectifs fixés en 2004 par la CTA pour la collaboration dans les organisations d'agglomération:

---

<sup>1</sup> CTA (2013), Stratégie Tripartite pour une politique suisse des agglomérations

<sup>2</sup> Voir le Conseil fédéral suisse (2015), politique des agglomérations de la Confédération 2016+. Pour un développement territorial cohérent de la Suisse. Et: Conseil fédéral suisse, Conférence des gouvernements cantonaux, Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Association des villes suisses, Association des communes suisses (2012), Projet de territoire Suisse.

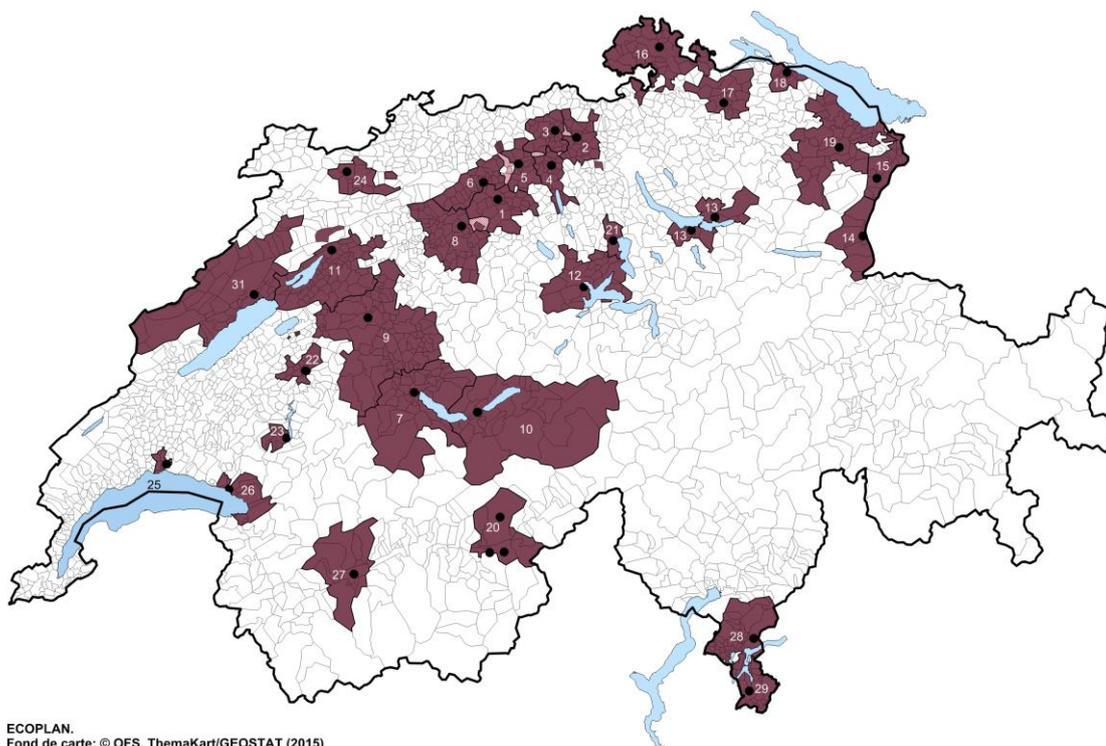
<sup>3</sup> CTA (Hrsg.) (2004), Collaboration horizontale et verticale dans l'agglomération. Les recommandations de la CTA se trouvent également en annexe à partir de la S. 96.

- Plus d'efficacité: les structures de collaboration doivent garantir des procédures plus simples et plus rapides dans les domaines de tâches des agglomérations concernés
- Plus de contraintes: les structures de collaboration doivent rendre possible des décisions contraignantes dans des domaines de tâches clairement définis.
- Plus de démocratie: les structures de collaboration doivent définir clairement les compétences et ainsi clarifier la responsabilité politique et renforcer la primauté de la politique

### c) Organisations d'agglomération participantes

Le bilan se base sur l'enquête menée auprès de 31 organisations d'agglomération au total (voir l'illustration suivante), ainsi que sur les organisations des territoires d'action suprarégionaux de Bâle, Berne, Genève et Zurich.

**Illustration 1: Organisations d'agglomération participantes**



ECOPLAN.  
Fond de carte: © OFS, ThemaKart/GEOSTAT (2015)

**Légende:**

|   |   |  |  |   |                                       |
|---|---|--|--|---|---------------------------------------|
| 1 Zofingen Regio*                                       | 2 Baden Regio                                     | 3 Brugg Regio                            | 4 Lebensraum<br>Lenzburg - Seetal                                | 5 Planungsverband<br>Region Aarau PRA*                                  | 6 Region Olten<br>Gösgen Gäu OGG      |
| 7 Entwicklungs-<br>raum Thun ERT                        | 8 Region Oberaar-<br>gau*                         | 9 Regionalkonfe-<br>renz Bern-Mittelland | 10 Regionalkonfe-<br>renz Oberland-Ost                           | 11 seeland.biel/ bi-<br>enne*   | 12 LuzernPlus*                        |
| 13 Agglo Obersee*                                       | 14 Agglomération<br>Werdenberg-Liech-<br>tenstein | 15 Verein St. Galler<br>Rheintal         | 16 Verein Agglo-<br>mération Schaffhau-<br>sen*                  | 17 Regio Frauenfeld   | 18 Regio Kreuzlin-<br>gen             |
| 19 Region Appen-<br>zell AR - St. Gallen<br>- Bodensee* | 20 Agglomération<br>Brig-Visp-Naters              | 21 ZUGWEST                               | 22 Agglo Fribourg  | 23 mobil  | 24 agglomération<br>de Delémont       |
| 25 Ouest<br>lausannois                                  | 26 Rivelac*                                       | 27 aggloSion                             | 28 Commissione re-<br>gionale dei trasporti<br>del Luganese CRTL | 29 Commissione re-<br>gionale dei trasporti<br>del Mendrisiotto<br>CRTM | 31 réseau urbain<br>neuchâtelois RUN* |

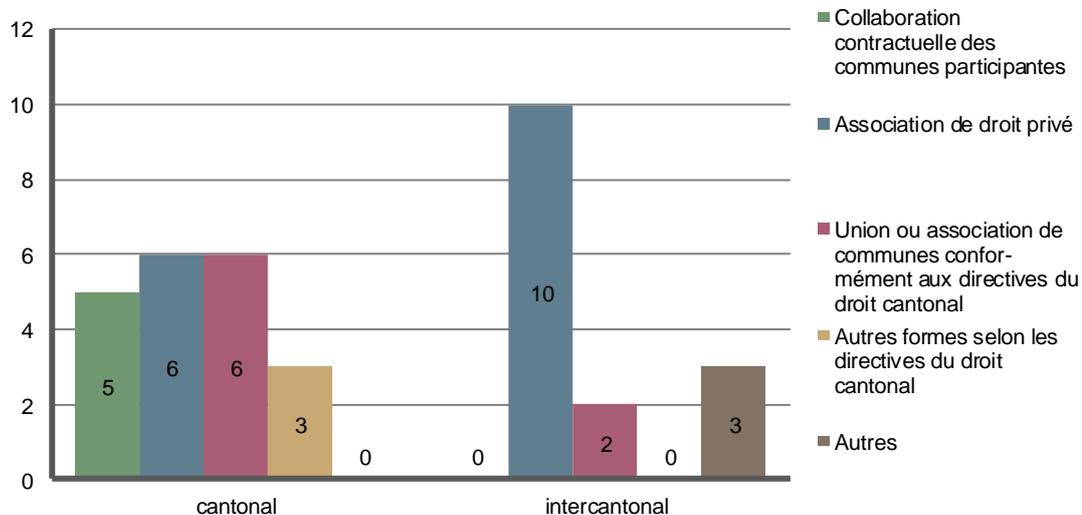
\* Organisation d'agglomérations intercantonale

**d) Résultats du bilan**

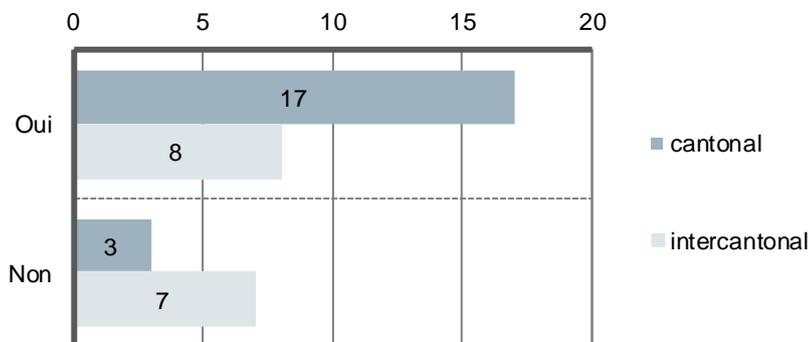
**Efficacité:** les organisations existantes contribuent à rendre la collaboration au sein des agglomérations plus efficace en facilitant la coordination dans les domaines de péten- ce qui leur ont été attribués et en permettant des décisions à la majorité. Cependant, d'autres organisa- tions de collaboration continuent d'exister en parallèle et la collaboration s'organise donc de façon hétérogène.

**Câaractère contraignant:** les organisations sont en règle générale institutionnalisées au-delà de la collaboration contractuelle liée à un projet. La majorité d'entre elles sont des associations, plus rarement des formes juridiques plus spécifiques et plus contraignantes. En conséquence, il est possible, du moins dans certains domaines, et notamment dans les organisations canto- nales, de prendre des décisions contraignantes. Néanmoins, les organisations conservent une fonction principale de coordination, alors que les décisions finales concernant les mesures financières sont prises par les communes et les cantons membres.

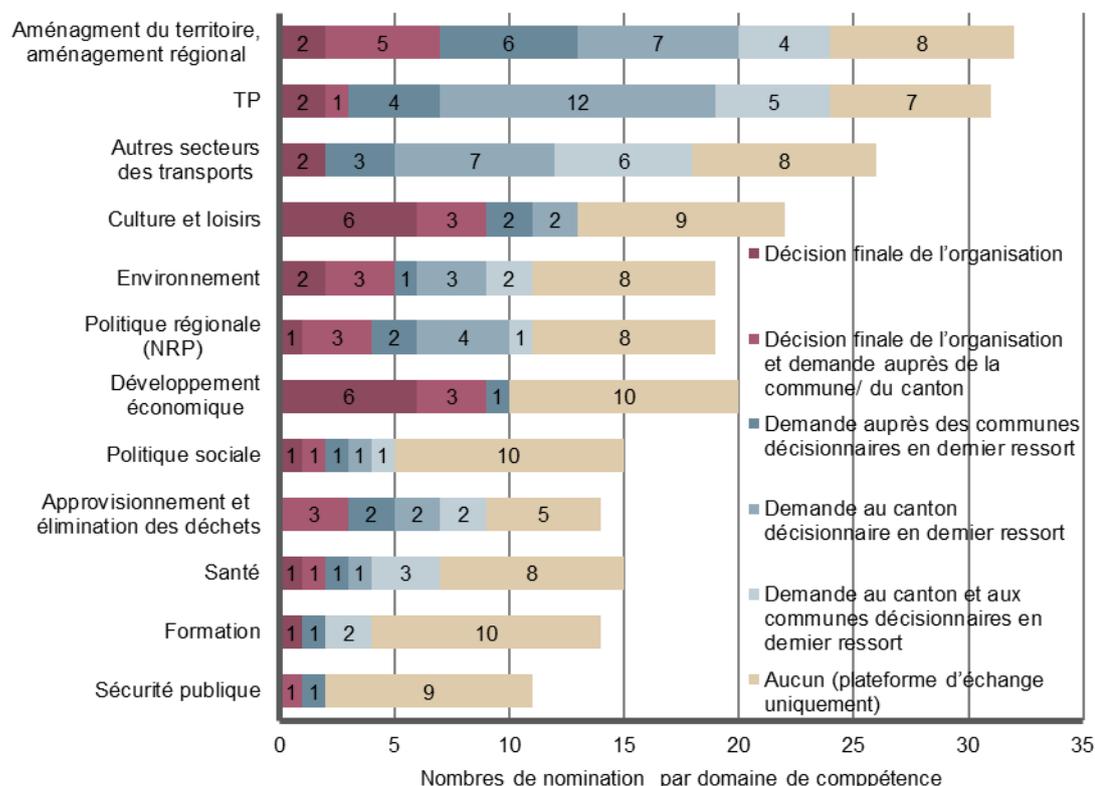
**Illustration 2: Forme juridique des organisations d'agglomération**



**Illustration 3: Caractère contraignant des décisions des organisations d'agglomération cantonales et intercantionales**

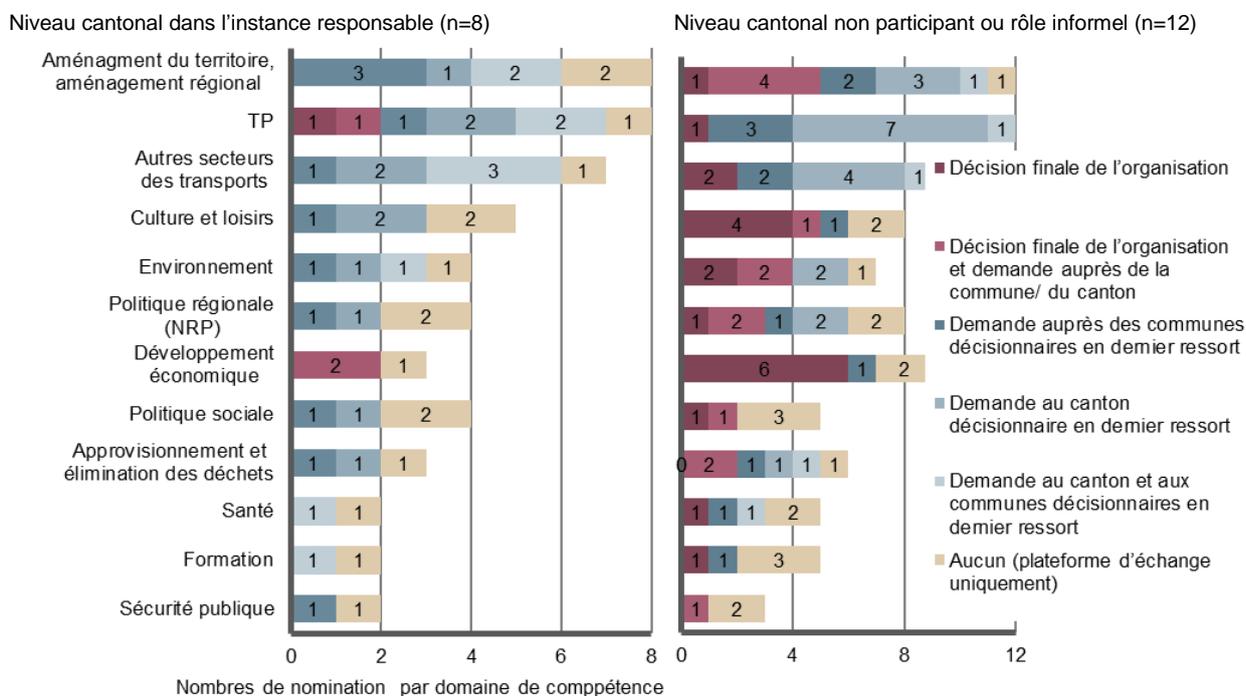


**Domaines de tâches:** les domaines de tâches en lien avec le projet d'agglomération Transports et urbanisation (aménagement du territoire, transports publics, autres thèmes liés aux transports) sont les plus fréquents, mais l'on trouve généralement d'autres thèmes. Les résultats indiquent qu'il existe une collaboration pluridisciplinaire dans les organisations d'agglomération, qui a été élargie dans de nombreux cas.

**Illustration 4: Compétences décisionnelles par domaine de tâches**

**Plus de démocratie** : les communes sont en règle générale représentées par un président/une présidente élu(e) ou d'autres membres de l'exécutif, les cantons par des acteurs administratifs. Les droits de participation de la population sont en principe indirectement garantis par les cantons et communes disposant des compétences financières.

**Collaboration verticale**: très souvent, le(s) canton(s) comme les communes participent à l'organisation. Le transfert de compétences est généralement effectué par les communes, seuls quelques cantons utilisent des organisations d'agglomération et leur attribuent des compétences. Lorsque les cantons participent formellement à l'organisation, ces organisations ont en règle générale une fonction de coordination plutôt que de prise en charge réelle de compétences.

**Illustration 5: Compétences décisionnelles selon les domaines de tâches**

**Collaboration intercantonale:** dans les organisations d'agglomération intercantionales, l'institutionnalisation est moins avancée et la forme choisie est généralement celle de l'association. Ces organisations servent par ailleurs avant tout de plateforme de coordination.

**Évaluations:** la collaboration dans les agglomérations est dans l'ensemble considérée comme positive. Les lacunes concernent surtout les finances, mais très rarement les bases légales du droit cantonal, le caractère contraignant des décisions ou la couverture des secteurs. L'obstacle le plus souvent mentionné pour un approfondissement de la collaboration est le manque de temps des décideurs.

**Périmètre:** bien que les espaces fonctionnels soient souvent différents selon les domaines de tâches, et malgré le fait que le périmètre des agglomérations conformément à l'OFS (qui s'applique également aux PA T+U) ne corresponde pas toujours à ces espaces, les périmètres trouvés donnent aux secrétariats l'impression de correspondre aux espaces fonctionnels.

**Conclusion:** le «laboratoire fédéraliste Suisse» a trouvé une grande diversité de solutions qui, la plupart du temps, sont jugées très positives et qui donc, à l'évidence, répondent bien à des situations très différentes (taille, secteurs, législation cantonale, etc.).

**Typologie:** il s'est avéré que deux caractéristiques influençaient particulièrement le caractère contraignant des décisions dans les structures de collaboration: dans les organisations d'agglomération intercantionales et, d'une façon générale, dans toutes les organisations dans lesquelles le canton participe formellement à l'instance responsable, il est plus rare de pouvoir prendre des décisions «contraignantes».

#### e) Discussion des recommandations de la CTA de 2004<sup>4</sup>

Les recommandations de la CTA de 2004 à la **Confédération** sont aujourd'hui en grande partie encore valables ou ont été reprises dans le cadre de la politique des agglomérations de la Confédération. Deux points sont à considérer en particulier à la lumière du bilan:

- **L'incitation à la collaboration par la Confédération:** Les projets d'agglomération Transports et urbanisation ou les contributions reposant sur cette base sont un moteur central de la coopération des agglomérations institutionnalisée horizontale et verticale. On peut donc supposer qu'avec une combinaison similaire d'incitations financières et d'exigences en matière de collaboration, il sera possible de renforcer la collaboration dans d'autres secteurs.
- **Coordination de la politique des agglomérations et de la politique des espaces ruraux et des zones montagneuses:** Le point central de la collaboration dans les agglomérations concerne la thématique des transports et de l'urbanisation ou celle du développement territorial, thématiques évidemment pertinentes au-delà des frontières de l'agglomération et nécessitant une coordination. Dans ce contexte se pose la question de savoir si les nombreuses interdépendances entre les espaces urbains et ruraux sont suffisamment prises en compte.<sup>5</sup> Il existe un équilibre à trouver entre le besoin d'une collaboration régionale globale et la prise en considération des demandes importantes de l'espace urbain.

Tandis que les recommandations de la CTA envers les **cantons** restent valables, notamment en raison de l'importante marge de manœuvre et de la diversité des variantes, un certain nombre de questions et de points de discussion doivent être clarifiés, en particulier par les cantons, qui peuvent autoriser une grande diversité d'organisations régionales. Mais si les cantons veulent encourager une collaboration régionale plus contraignante reposant sur différents secteurs, des mesures cantonales sont normalement incontournables, notamment un transfert de compétences, des incitations financières et des conditions-cadres juridiques permettant la prise de décisions à la majorité et aidant ainsi à surmonter les blocages.

Les recommandations faites aux **communes et aux villes** peuvent elles aussi être validées. Seules quelques remarques sont nécessaires en ce qui concerne les étapes d'intégration. L'idée d'un processus d'intégration progressif était certes séduisante mais les résultats du bilan amènent à se demander si l'intensification de la collaboration des agglomérations fonctionne effectivement de cette façon puisque l'on constate que dans de nombreux cas, l'intégration n'a plus été renforcée. C'est pourquoi une politique des petits pas est sans doute insuffisante – peut-être faudrait-il des conditions-cadres adaptées dans le droit cantonal et des incitations pour des règles contraignantes de collaboration.

---

<sup>4</sup> Les recommandations se trouvent dans la CTA (2004), collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, pp. 82 à 88, et sont fournies en annexe de ce rapport à partir de la p. 96.

<sup>5</sup> Remarque explicative: le Conseil fédéral a décidé, le 4 décembre 2015, d'intégrer le thème de la planification dans les espaces fonctionnels aux autres travaux de l'étape 2 de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire.

## f) Thèses sur le développement de la collaboration dans les agglomérations

Le bilan et la discussion des résultats relatifs aux recommandations de la CTA de 2004 ainsi que les développements actuels en matière de politique des agglomérations permettent d'évoquer des thèses susceptibles de donner matière à débat:

### • **Coordination et planification – voire plus?**

- La collaboration des agglomérations peut notamment, en l'état actuel des choses, contribuer à une coordination efficace des processus de planification au sein de l'agglomération. En règle générale, la mise en œuvre de la planification coordonnée (p. ex. la construction, le financement) demeure de la responsabilité des cantons et des communes. *Cette répartition des rôles est tout à fait pragmatique: dans de nombreux cas, l'accent mis sur la coordination est ce qui correspond le mieux à une répartition des compétences et à une responsabilité financière qui ont fait leurs preuves.*
- Les tâches qui dépassent le cadre de la planification ne sont effectuées que dans des cas exceptionnels, par exemple dans les domaines où les enjeux financiers sont moindre, la priorité étant accordée à la communication (développement économique, tourisme, conseil énergétique, etc.), ou lorsqu'elles ont été transférées par la législation cantonale. *Ainsi, lorsque des tâches plus étendues doivent être effectuées à l'échelle régionale, dans la plupart des cas, le canton est tenu de mettre en place les conditions-cadres et/ou les incitations correspondantes.*

### • **Cadre contraignant et décisions à la majorité?**

- L'exigence de règles plus contraignantes dans les organisations d'agglomération doit être considérée avec discernement. Les organisations sont institutionnalisées et peuvent mettre en place une planification coordonnée et contraignante. *Les efforts doivent être poursuivis afin que le principe d'unanimité ne bloque pas les décisions et que des décisions à la majorité (qualifiée ou pondérée) soient possibles.*
- Finalement, les décideurs (financiers) en dernier ressort restent les organismes traditionnels au sein de l'Etat fédéral. *Une augmentation de la contrainte sur les organisations n'est pas souhaitable en raison du refus d'un quatrième niveau étatique.*

### • **Dans l'urbanisation et les transports, ou également dans d'autres secteurs politiques?**

- Une extension de la collaboration contraignante des agglomérations à d'autres domaines n'est possible, hors cas exceptionnels, que si les cantons (ou la Confédération) mettent en place les conditions-cadres et incitations correspondantes. Le transfert de compétences et l'introduction de décisions à la majorité ne peuvent que difficilement progresser en l'absence de ces conditions-cadres. *C'est donc principalement aux cantons d'agir.*

- **Agglomérations ou collaboration généralisée dans les espaces fonctionnels?**

- Lorsque la planification des transports et de l'urbanisation ou le développement territorial durable restent les thèmes les plus importants de la collaboration des agglomérations, il convient de vérifier si *l'agglomération offre les conditions nécessaires à un développement (territorial) durable et si les nombreuses interdépendances entre les espaces urbains et ruraux sont suffisamment prises en considération.*
- Afin de faire progresser de façon ciblée la collaboration au-delà des frontières des communes, il est recommandé aux cantons de développer une *stratégie de collaboration intercommunale* qui fixe les conditions-cadres et les soutiens correspondants.

- **Cantons: une collaboration verticale et horizontale?**

- La collaboration verticale met en évidence une zone de tension dans la collaboration des agglomérations: la plupart du temps, des décisions définitives ne peuvent être prises que pour des tâches exclusivement communales. Si le canton est davantage impliqué, la fonction de coordination de l'organisation devient la priorité. *Il n'existe pas ici de recommandations générales, les cantons doivent vérifier si une forte implication ou une répartition plus claire des rôles offre un réel bénéfice.*
- La collaboration intercantonale dans les agglomérations ne s'élargira que progressivement à une fonction de coordination. Les décisions contraignantes continuent en règle générale à être prises par les cantons concernés. *Si le modèle CTA d'une plateforme d'agglomérations intercantionales disposant de la capacité de décision continue d'être considéré comme souhaitable, les cantons sont tenus de permettre la prise de décisions contraignantes dans les organisations d'agglomération intercantionales. Les exigences de la Confédération (comme dans le cadre des projets d'agglomération) pourraient y contribuer, même sans donner de directives structurelles.*

**g) Impulsions pour la CTA: thèmes pour la poursuite du travail de fonds et partages d'expériences**

Conformément à la stratégie tripartite, la CTA doit «développer des bases conceptuelles et encourager l'échange d'expériences.» Suite au bilan, il s'avère que certaines questions profiteraient de la poursuite des échanges d'expériences et des rapports de base:

**1. Clarification du rôle et des fonctions des organisations d'agglomération:** Les structures de collaboration dans les agglomérations sont devenues une réalité politique et contribuent activement à façonner la politique des agglomérations. Elles ne constituent toujours pas un quatrième niveau étatique mais agissent en tant qu'acteurs indépendants et disposent de secrétariats. Devraient-elles par exemple être incluses dans la CTA ou participer à un échange d'expériences accru (par exemple par le biais des «best practice»)?

**2. «Agglo-Check»:** Le présent bilan a montré qu'il existait une grande diversité d'organisations d'agglomération. Il serait intéressant d'effectuer une vérification systématique dans les agglomérations ce qui fonctionne déjà bien et ce qui ne fonctionne pas. La CTA pourrait créer un guide ou une liste de contrôle à destination des cantons et des organisations d'agglomération,

afin que ceux-ci puissent se faire une idée (p. ex. sous la forme d'un bref «audit») des domaines dans lesquels il serait judicieux de renforcer (ou d'adapter) la collaboration régionale.

**3. Difficile équilibre entre la collaboration des agglomérations et la collaboration régionale générale:** Le bilan a montré que de nombreuses organisations d'agglomération dépassaient le cadre de l'agglomération (OFS) proprement dite.<sup>6</sup> Elles assument également des tâches qui ne sont pas spécifiques à l'agglomération (NPR, développement économique, etc.). Sur le plan stratégique, il est important de clarifier si, géographiquement parlant, il convient de rester concentré sur l'agglomération comme c'est le cas actuellement et si les nombreuses interdépendances entre les espaces urbains et les espaces ruraux sont suffisamment prises en considération. La collaboration dans les agglomérations est axée sur les transports et l'urbanisation ou sur le développement territorial, ces sujets étant évidemment pertinents au-delà des frontières de l'agglomération et nécessitant une coordination.

**4. Clarification du rôle des cantons dans la politique des agglomérations:** Si une grande importance est accordée à la collaboration verticale dans les agglomérations, dans les organisations d'agglomération, il s'agit surtout d'échanges et de planification entre communes. Il semble aussi que les cantons fixent de façon très différente les conditions-cadres et les incitations. Reste donc à savoir quel rôle les cantons doivent jouer dans le développement de la collaboration d'une façon générale, et au sein des organisations d'agglomération en particulier.

Sur tous ces points, la CTA peut contribuer à l'amélioration des principes de base conceptuels et à l'échange d'expériences. Elle doit aussi clarifier son propre rôle, ce qui ne manquera pas d'arriver si elle se mue en une «conférence tripartite».

---

<sup>6</sup> Info: lors de l'analyse, la définition de l'OFS de 2000 a été appliquée et celle, plus récente, de l'agglomération fixe des espaces nettement plus larges. L'ARE vérifie actuellement si cette nouvelle définition est valable pour les projets d'agglomération.

# 1 Introduction

## 1.1 Situation initiale

La gouvernance politique dans l'espace fonctionnel est un thème récurrent en politique des agglomérations. Depuis sa création en 2001, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) n'a en effet pas cessé de s'y intéresser. En édictant des rapports et des recommandations portant sur une collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations<sup>7</sup> ainsi que sur le renforcement de la collaboration dans les agglomérations transcantonales<sup>8</sup>, elle a effectué un travail précieux et développé des modèles concrets. En outre, elle a ouvert de nouvelles voies vers une politique globale des agglomérations<sup>9</sup> et contribué à clarifier les questions portant sur le financement et la compensation des charges au sein des agglomérations.<sup>10</sup>

Au cours des 15 dernières années, des structures de collaboration – souvent dans le cadre des projets de transports et d'urbanisation et des projets-modèles de la Confédération – ont été conçues et mises en place avec succès dans de nombreuses agglomérations. La réalisation d'analyses rétrospectives<sup>11</sup> et la définition des défis urbains<sup>12</sup> ont permis de confirmer l'importance de la gouvernance au sein de l'espace fonctionnel. Par conséquent, la «stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations»<sup>13</sup>, adoptée par la CTA en 2013, a défini la «gouvernance politique dans l'espace fonctionnel» comme l'un de ses six champs d'action. L'objectif est le suivant: «Concevoir une collaboration verticale, horizontale et multisectorielle dans les espaces fonctionnels, qui soit dans la mesure du possible contraignante et à long terme.» Conformément à la stratégie tripartite, la CTA doit «continuer à développer les bases conceptuelles existantes et encourager les échanges réguliers d'expériences». Le Conseil fédéral a lui aussi ancré cette thématique dans son rapport sur la future politique des agglomérations<sup>14</sup>. Par ailleurs, le Projet de territoire Suisse adopté par les membres de la CTA en 2012 demande le renforcement de la collaboration dans les territoires fonctionnels.<sup>15</sup>

---

<sup>7</sup> CTA (éd.) (2004), Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations.

<sup>8</sup> CTA (éd.) (2006), Renforcement de la collaboration dans les agglomérations transcantonales.

<sup>9</sup> CTA (éd.) (2007), La voie vers une politique des agglomérations globale.

<sup>10</sup> Ecoplan / Arn / Strecker (2010), Financement et compensation des charges dans les agglomérations.

<sup>11</sup> Voir p. ex. CEAT, Ernst Basler + Partner, Infras (2010), Evaluation de la politique des agglomérations de la Confédération 2002-2009 et ARE (2009), Politique des agglomérations de la Confédération: projets-modèles pour l'amélioration de la collaboration dans les agglomérations.

<sup>12</sup> Ecoplan (2012), Les défis urbains, du point de vue de la Confédération. Contribution au débat sur la suite de la politique des agglomérations.

<sup>13</sup> CTA (2013), Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations.

<sup>14</sup> Le Conseil fédéral (2015), Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération. Pour un développement cohérent du territoire suisse.

<sup>15</sup> Conseil fédéral suisse, Conférence des gouvernements cantonaux, Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Union des villes suisses, Association des Communes Suisses (2012), Projet de territoire Suisse. Version remaniée.

## 1.2 Objectifs et problématiques

Il va devenir toujours plus important de réfléchir et d'agir en dépassant le cadre des frontières institutionnelles, tout comme de miser sur la collaboration et la gouvernance politique dans l'espace fonctionnel. C'est dans ce contexte que la CTA entend, grâce à la présente étude, fournir une vue d'ensemble de la collaboration dans les agglomérations et permettre à toutes les personnes intéressées d'accéder aux expériences réalisées dans ce domaine.

L'étude vise donc **prioritairement** à dresser un **état des lieux**. Mais il convient toutefois de tenir compte des travaux de base de la CTA pour discuter les résultats obtenus; dans cette optique, **il faut braquer les projecteurs sur certains défis en matière de collaboration au sein des agglomérations**, à savoir la collaboration verticale mais aussi intercantonale. Les objectifs fixés pour le développement des structures de collaboration dans les agglomérations, qui avaient déjà été formulés de façon similaire dans l'étude réalisée par la CTA en 2004, doivent servir de fil conducteur pour les discussions:

- Plus d'efficacité: les structures de collaboration doivent simplifier et accélérer les procédures dans les domaines de tâches pertinents pour les agglomérations.
- Plus de contrainte: les structures de collaboration doivent permettre de prendre des décisions contraignantes dans des domaines de tâches clairement définis.
- Plus de démocratie: les structures de collaboration doivent permettre d'établir des compétences claires et, ainsi, de clarifier la responsabilité politique et de renforcer la primauté du politique.

Par conséquent, la discussion doit s'établir à partir des questions suivantes:

- Avancement de la collaboration: à quel niveau de développement institutionnel se situe la collaboration dans les agglomérations? Comment est-elle organisée et quelle forme juridique revêt-elle?
- Efficacité: les structures de collaboration permettent-elles de renforcer l'efficacité de la collaboration? D'autres organismes ont-ils été remplacés dans le même périmètre?
- Caractère contraignant et éventail des tâches: les structures de collaboration vont-elles au-delà de la coopération volontaire pour certaines tâches? Permettent-elles une collaboration transsectorielle à caractère contraignant?
- Démocratie: les structures de collaboration constituent-elles un plus pour la démocratie?
- Collaboration verticale et intercantonale: comment fonctionne la synergie entre cantons et communes dans le cadre des organismes d'agglomération? Comment se manifeste la collaboration dans les agglomérations intercantionales?

## 1.3 Délimitation de l'étude

**But:** l'étude consiste tout d'abord en un **état des lieux de la collaboration telle qu'elle est actuellement mise en œuvre dans les agglomérations**. Comme mentionné plus haut, il faut tenir compte de problématiques plus larges pour discuter les résultats. Toutefois, le mandat conféré **ne prévoit pas d'évaluation**. Il ne s'agit pas non plus de juger si la politique actuelle

de la CTA et de ses membres en matière d'agglomérations est appropriée, ni de vérifier l'adéquation des différentes structures de collaboration au sein des agglomérations. Le but est plutôt de décrire la situation momentanée et de réfléchir de manière critique aux travaux de base de la CTA.

**Objet:** au cœur de cet état des lieux figurent notamment, par analogie avec les objectifs de la stratégie tripartite des agglomérations, des **organismes** tels que les associations de communes ou les Conférences régionales multifonctionnelles devant permettre de **relever les défis communs de plusieurs communes d'une agglomération, dans plusieurs domaines de tâches**, en intégrant aussi la composante cantonale et/ou en sortant du cadre de l'agglomération statistique. N'ont par contre pas été incluses dans l'étude les organisations de services classiques limitées à un domaine particulier (approvisionnement en eau, évacuation des eaux usées ou ramassage des ordures ménagères, ou encore services sociaux régionaux). De même, l'étude ne met pas l'accent sur les organismes s'occupant exclusivement de l'espace rural, et non des agglomérations..

## 1.4 Approche

Voici le mode de fonctionnement qui a été utilisé pour répondre aux différents objectifs de l'étude, à savoir dresser l'état des lieux le plus complet possible des structures de collaboration existant dans les agglomérations, de façon à pouvoir ensuite en discuter:

- Lors d'une première étape, la CTA a envoyé en mars 2015 à tous les **cantons** un **petit questionnaire écrit** portant sur les structures de collaboration cantonales au sein des agglomérations. Ce questionnaire a aussi permis de collecter les éléments de droit cantonal régissant et favorisant la collaboration intercommunale ou encore portant sur la collaboration dans les agglomérations ou dans les projets d'agglomérations. Ont été contactés les organes responsables de la collaboration intercommunale (en règle générale, l'office communal ou l'office d'aménagement du territoire), alors que les chancelleries d'Etat étaient mises en copie. **24 cantons** ont participé à cette **enquête**.<sup>16</sup>
- In Dans un deuxième temps, en mai/juin 2015, toutes les **structures de collaboration** annoncées par les cantons ont reçu par courrier un questionnaire exhaustif composé en tout de 45 questions presque exclusivement fermées.<sup>17</sup> Ce format a été choisi de façon à limiter les travaux de collecte à un niveau raisonnable et à autoriser une évaluation standardisée. Cette enquête a permis d'en savoir plus sur le périmètre, les structures, les processus décisionnels, les tâches et le financement, ainsi que d'obtenir des réflexions sur la

---

<sup>16</sup> Seuls les cantons de Neuchâtel et de Soleure n'ont pas répondu à l'enquête.

<sup>17</sup> Le questionnaire complet est fourni en annexe, à partir de la p. 32.

collaboration actuelle et son potentiel de développement. Le questionnaire avait été préalablement testé grâce au soutien de trois organismes d'agglomération<sup>18</sup> et soumis à la direction du projet et à l'Office fédéral du développement territorial (ARE). La version définitive a été traduite en français.

Afin de pouvoir établir la liste des organismes pertinents qui soit la plus exhaustive possible, les informations communiquées par les cantons dans le cadre de la première étape ont été complétées par des recherches propres. En tout, 56 organismes ont été contactés par un e-mail demandant à leur secrétariat de répondre au questionnaire; les organismes n'ayant pas encore répondu ont été relancés après un laps de temps adéquat. Grâce à la participation de **35 organismes** en tout, un taux de réponse de 63% a été enregistré.<sup>19</sup>

- Sur la base de ces enquêtes a pu être dressé un état des lieux comportant des évaluations essentiellement descriptives, qui a fait l'objet de discussions avec le groupe d'accompagnement.
- Les priorités ont été définies pour la phase d'approfondissement en accord avec le groupe d'accompagnement. Lors de cette deuxième phase, les résultats ont d'une part été reliés aux thèses du GTT et aux recommandations de la CTA, conformément aux rapports de 2004 et 2006. D'autre part, certaines questions relatives à la collaboration verticale et inter-cantonale ont pu être précisées sur la base des données disponibles.

## 1.5 Structure du rapport

Le rapport est structuré comme suit:

- Les résultats de l'enquête menée auprès des cantons et les informations portant sur l'ancrage juridique des structures d'agglomération sont résumés à la section 2.4 et présentés de façon détaillée en annexe, à partir de la p. 70.
- Les résultats descriptifs de l'enquête auprès des organismes sont présentés aux chapitres 3 (Etat des lieux) et 4 (Evaluations de la collaboration). Le chapitre 3 contient tout d'abord la présentation des résultats de l'enquête pour les thématiques abordées, puis un bref bilan intermédiaire se rapportant aux problématiques plus larges.
- Enfin, le chapitre 5 englobe les conclusions et la discussion. A la suite du bilan de l'avancement de la collaboration ont été intégrées des réflexions concernant les recommandations formulées par la CTA en 2004, des thèses détaillées portant sur l'avenir de la collaboration dans les agglomérations ainsi que des suggestions de thématiques futures pour la collaboration tripartite.

---

<sup>18</sup> Schéma directeur de l'Ouest lausannois, Région Appenzell AR – St. Gallen – Bodensee (région Appenzell Rhodes-Extérieures – St-Gall – Lac de Constance), Association seeland.biel/bienne.

<sup>19</sup> Certains organismes ont déclaré renoncer à participer parce qu'ils ne s'estimaient pas qualifiés pour la présente étude. La liste complète des organismes contactés et ayant participé figure en annexe, à partir de la p. 92.

## 2 Intégration de l'état des lieux

### 2.1 Travaux de base de la CTA

Dans son travail de base sur la «coopération horizontale et verticale dans les agglomérations», la CTA a fourni en 2004 des thèses complètes portant sur la situation actuelle, les objectifs et les conditions-cadres en vue du renforcement de la collaboration dans les agglomérations; elle a également émis des recommandations à l'attention de la Confédération, des cantons et des communes.

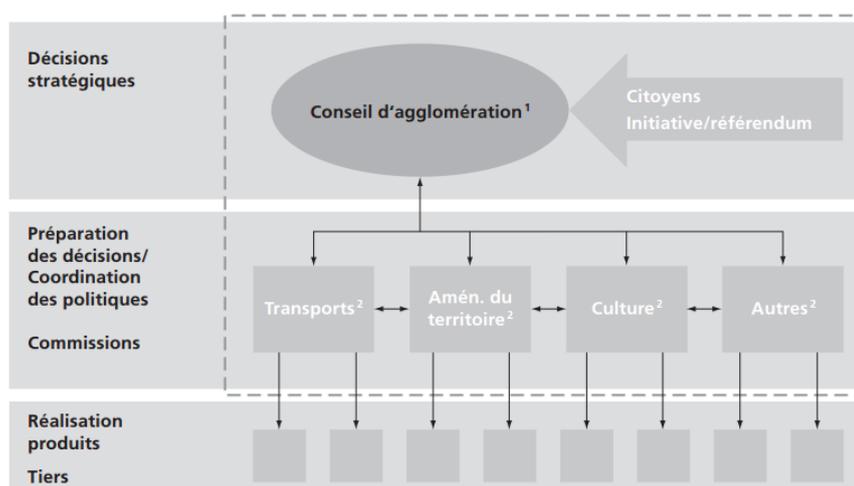
Comme il en a déjà été fait mention, les objectifs prioritaires de la collaboration des agglomérations peuvent être résumés de la façon suivante:

- Plus d'efficacité: garantir une exécution efficace des tâches par des procédures rapides
- Plus de contrainte: permettre des décisions coordonnées et contraignantes pour toutes les communes
- Plus de démocratie: garantir une meilleure participation démocratique

Afin d'atteindre ces objectifs, la CTA a conçu un modèle d'agglomération fonctionnelle (voir Illustration 2-1 ci-après) et indiqué les étapes d'intégration possibles:

- Exécution commune de tâches concrètes (collaboration liée à un projet)
- Collaboration transsectorielle volontaire (institutionnalisée)
- Collaboration transsectorielle contraignante

**Illustration 2-1: Modèle CTA pour une agglomération fonctionnelle**



<sup>1</sup> Présidents de communes et de villes, voix pondérées

<sup>2</sup> Commissions, composées des directeurs des dicastères communaux concernés, de techniciens des administrations communales et év. cantonales et au besoin de tiers.

CTA (2004), Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, p. 48.

Suite à ce premier rapport, la CTA en a rédigé un deuxième, qui est consacré aux défis spécifiques aux agglomérations transcantoniales en matière de droit et de coordination et propose un modèle CTA adapté aux agglomérations intercantoniales.<sup>20</sup>

## 2.2 Politique des agglomérations de la Confédération

La politique des agglomérations de la Confédération a mis notamment deux instruments au service de la collaboration au sein des agglomérations, qui ont des répercussions au niveau institutionnel et sur le plan concret:

- **Les projets-modèles pour un développement territorial durable:** l'ARE et le SECO ont soutenu au total 31 projets<sup>21</sup> dans le cadre des projets-modèles de la politique des agglomérations 2002-2007. Grâce au programme interdisciplinaire, les acteurs locaux, régionaux et cantonaux ont été encouragés à développer et à mettre en œuvre des idées innovantes dans les domaines désignés par la Confédération. Si la première génération de projets-modèles avait pour objectif d'améliorer la collaboration entre les cantons, les villes et les communes au sein des agglomérations, le soutien ne se limite plus depuis 2007 aux projets-modèles dans les agglomérations: il concerne aussi les projets mis en place entre ville et campagne ainsi que dans l'espace rural. Leur portée dépasse le cadre des thématiques liées à la collaboration.
- **Les projets d'agglomération Transports et urbanisation:** le projet d'agglomération est un instrument de planification destiné à améliorer les systèmes de transport des agglomérations et à coordonner le développement des transports et de l'urbanisation par-delà les limites communales, parfois cantonales ou nationales. Les organismes responsables formés par les cantons et les communes dessinent l'avenir du développement de l'agglomération («vision d'ensemble») et élaborent des stratégies et des mesures appropriées. Les projets d'agglomération doivent remplir des exigences précises en matière de procédures et de contenus de planification, de participation et de constitutions d'organismes responsables. Le périmètre d'un projet d'agglomération se base en premier lieu sur l'agglomération telle que l'OFS la définit.

Pour élaborer les projets d'agglomération au sein des organismes responsables, on a soit utilisé les structures régionales existantes, soit attribué à ces structures de nouvelles tâches liées aux projets d'agglomération Transports et urbanisation, soit créé de nouvelles structures. En ce qui concerne la discussion relative aux structures de collaboration, il faut signaler la nécessité de ne désigner qu'un seul interlocuteur pour la réalisation des projets d'agglomération, interlocuteur qui doit également disposer des compétences (financières) nécessaires à la mise en œuvre du contrat de prestations passé avec la Confédération. Les organismes d'agglomération ne sont généralement pas pris en considération pour ce rôle.

---

<sup>20</sup> CTA (éd.) (2006), Renforcement de la collaboration dans les agglomérations transcantoniales.

<sup>21</sup> Un bilan des projets-modèles figure dans le rapport de l'ARE (2009), Politique des agglomérations de la Confédération: projets-modèles pour l'amélioration de la collaboration dans les agglomérations.

La deuxième génération soutient en tout 41 projets d'agglomération grâce à des moyens provenant du Fonds d'infrastructure. La troisième génération est à l'heure actuelle en cours d'élaboration.<sup>22</sup>

Une évaluation de 2010 retient les points suivants en ce qui concerne **l'effet des projets d'agglomération et des projets-modèles pour la collaboration dans les agglomérations** (citations tirées du résumé):<sup>23</sup>

- La politique des agglomérations a considérablement renforcé la collaboration horizontale au sein des agglomérations. Des structures de coopération se sont créées progressivement à la faveur des projets-modèles et des projets d'agglomération. Dans plusieurs endroits, le pas vers une collaboration bénéficiant d'un large soutien politique, et surtout active et dynamique, n'a cependant pas encore été franchi.
- Le grand mérite de la politique des agglomérations est d'avoir créé, par le renforcement de la collaboration et la constitution de structures de gouvernance, des conditions de base permettant d'atteindre les objectifs définis [de la politique des agglomérations de la Confédération]. Des organisations et des structures institutionnelles ont pu voir le jour dans le cadre de la collaboration tant horizontale que verticale, apportant ainsi davantage de garanties quant à la réalisation des objectifs.
- Le Fonds d'infrastructure a donné un coup d'accélérateur à la politique des agglomérations. Sans les importantes incitations financières du Fonds d'infrastructure, et donc en l'absence d'exigences à respecter pour obtenir lesdites incitations, il n'aurait pas été possible de parvenir aussi rapidement à des résultats d'une telle qualité et d'un tel sérieux dans l'ensemble du pays. L'association d'objectifs et d'incitations, d'ordre financier notamment, a [ainsi] joué un rôle moteur en faveur de la politique des agglomérations.
- La prédominance des projets d'agglomération a détourné l'attention du concept initial, favorisant une focalisation sur les thématiques liées à la coordination des transports et de l'urbanisation, et générant, du moins jusqu'à présent, une politique grevant les infrastructures. Le principe d'une politique des agglomérations globale et intégrée n'a pu être respecté que dans quelques cas ponctuels.
- Le retard du financement des projets d'agglomération, qui découle d'une trop forte mise à contribution du Fond d'infrastructure, peut remettre en question l'acceptation de la politique des agglomérations ainsi que le soutien de la collaboration intercommunale au sein des agglomérations.

---

<sup>22</sup> Pour les exigences détaillées relatives aux projets d'agglomération de la dernière génération, voir ARE (2015), Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de troisième génération.

<sup>23</sup> CEAT, Ernst Basler + Partner, Infras (2010), Évaluation de la politique des agglomérations de la Confédération 2002-2009, résumé p. III à VI.

## 2.3 Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations

En 2013, la Confédération, les cantons, les communes et les villes ont adopté conjointement la stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations, qui découle en grande partie du Projet de territoire Suisse. Dans le cadre de la présente étude, c'est la thématique de la «gouvernance politique dans l'espace fonctionnel» qui est particulièrement pertinente. Pour cette thématique, les objectifs suivants ont été définis: «Concevoir une collaboration verticale, horizontale et multisectorielle dans les espaces fonctionnels, qui soit dans la mesure du possible contraignante et à long terme. En particulier:

- a collaboration se réfère aux défis au sein d'espaces fonctionnels à thèmes variables;
- elle vise à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies de développement régionales et intégrées;
- des structures adéquates assurent la participation des acteurs étatiques concernés;
- les acteurs non étatiques concernés sont impliqués de manière appropriée.<sup>24</sup>

La CTA développe à cet effet des bases conceptuelles et encourage les échanges d'expériences. Dans le cadre de sa politique des agglomérations, la Confédération favorise la collaboration horizontale, verticale et multisectorielle dans les villes et les agglomérations. Elle renforce les formes de collaboration existantes et permet des coopérations plus étroites par-delà les frontières cantonales et nationales.<sup>25</sup>

## 2.4 Ancrage de la collaboration des agglomérations dans les cantons

Conformément à la stratégie tripartite en vue d'une politique suisse des agglomérations, les cantons ont eux aussi un rôle important à jouer. En effet, ils doivent contribuer à poursuivre le développement des formes existantes de collaboration en créant les bases nécessaires pour faciliter une coopération efficace au sein des espaces fonctionnels; ils doivent aussi, lorsque les organismes existent, encourager l'élargissement de la collaboration à d'autres domaines thématiques ainsi que le renforcement du caractère contraignant. Ils sont en outre chargés d'élaborer des stratégies cantonales ou suprarégionales pour les agglomérations.<sup>26</sup>

Les cantons réglementent-ils la collaboration dans leurs agglomérations et, si oui, comment? L'enquête fournit les résultats suivants :<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> CTA (2013), Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations, p. 21.

<sup>25</sup> Extraits du rapport du Conseil fédéral (2015), Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération.

<sup>26</sup> CTA (2013), Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations, p. 23 à 25.

<sup>27</sup> Le questionnaire et les résultats détaillés de l'enquête menée auprès des cantons se trouvent en annexe à partir de la p. 51. 24 cantons au total ont pris part à cette enquête. Les résultats s'appuient exclusivement sur les indications fournies par les cantons, aucune recherche supplémentaire n'a été entreprise. Les données ne sont donc pas exhaustives. Les cantons ont p. ex. souvent omis de mentionner les réglementations générales de la collaboration intercommunale telles que régies par les lois cantonales sur les communes.

- **Dans presque tous les cantons, la collaboration intercommunale en général et les projets d'agglomération en particulier font l'objet d'une réglementation légale, sous une forme ou une autre.** Font exception de petits cantons ruraux dépourvus d'agglomérations ou de communes d'agglomération propres. Dans les cantons à forte orientation internationale ou intercantonale, des dispositions légales régissent souvent la collaboration internationale ou intercantonale. Les projets d'agglomération de la Confédération eux-mêmes, s'ils sont fréquemment ancrés de manière explicite dans les lois cantonales sur l'aménagement du territoire et sur les constructions, le sont souvent uniquement dans les plans directeurs cantonaux ou régionaux en aval.
- **En règle générale, l'«agglomération» n'est pas une structure au bénéfice d'un ancrage juridique et les stratégies d'agglomération spécifiques constituent une exception.** La collaboration des agglomérations est souvent assimilée à la coopération dans le cadre des projets d'agglomération de la Confédération. Seul le canton de Fribourg dispose d'une loi sur les agglomérations. Dans le canton de Vaud, la loi sur les communes prévoit certes la possibilité de former une agglomération, mais cette possibilité n'a pour l'heure pas été utilisée. Les Conférences régionales, qui s'appuient sur la Constitution cantonale et sur la loi sur les communes dans le canton de Berne, ne doivent pas non plus être considérées comme des structures d'agglomération au sens strict, car elles vont bien au-delà des agglomérations telles que définies par l'OFS et incluent également des espaces ruraux. Le canton de Berne dispose d'une «stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale»
- **Dans de nombreux cantons, il existe des associations régionales d'aménagement ancrées dans le droit cantonal et en partie soutenues financièrement par le canton.** Il s'agit d'associations régionales ancrées dans la législation cantonale sur les communes, sur l'aménagement du territoire ou sur les constructions, qui adoptent des formes différentes selon les cantons: organisation de droit public, p. ex., ou encore association.<sup>28</sup> Elles portent des noms tels que services de planification régionaux (SPR ou Replas en allemand, AG), organismes de développement régional (ODR, LU), groupes de planification régionaux (TG) ou sont appelées «régions» (GR, VS, SG). Elles sont en général chargées de l'aménagement (du territoire) régional et assument fréquemment différentes tâches dans le cadre des projets d'agglomération. Dans certains cas, leur périmètre est délimité par le canton; dans d'autres, les communes peuvent être obligées d'y participer. Ces associations régionales sont, à des degrés divers, autonomes en termes d'organisation et d'éventail des tâches et en partie subventionnées par le canton.

---

<sup>28</sup> Les Conférences régionales bernoises entrent à notre avis aussi dans cette catégorie.

## 3 Etat des lieux des structures de collaboration

### 3.1 Introduction

#### 3.1.1 Remarques émarques préliminaires relatives à la méthode

L'état des lieux suivant des structures de collaboration se fonde sur un **questionnaire adressé aux secrétariats** des organismes d'agglomération. La forme **écrite standard** retenue, à questions majoritairement fermées, permet une saisie circonstanciée du plus grand nombre possible de structures de collaboration dans le cadre des ressources disponibles. Les réponses des organismes d'agglomération ont été vérifiées en termes de plausibilité et, le cas échéant, corrigées. Une validation complète, par exemple à l'aide des statuts ou des rapports annuels des membres, a cependant été exclue en concertation avec le groupe d'accompagnement<sup>29</sup>.

L'interprétation des résultats doit notamment de **tenir compte** des aspects suivants: il s'agit de données fournies par les secrétariats des organismes, qui comprennent donc toujours une part subjective, volontaire dans le cadre de l'évaluation de la coopération actuelle (voir chapitre 4). Cependant, certaines questions supposément objectives ont donné lieu à des interprétations divergentes. Cela a par exemple été le cas des domaines de collaboration contraignants: le nombre de domaines de tâches comme l'évaluation de leur caractère obligatoire se sont avérés en partie subjectifs. En outre, des données supplémentaires relatives au volume financier de l'activité qui seraient utiles pour estimer la pertinence des domaines de collaboration n'ont pas été relevées. Il convient par conséquent d'interpréter les résultats avec prudence.

De notre point de vue, les données fondamentales fournissent globalement une vue d'ensemble satisfaisante de la collaboration actuelle dans les agglomérations suisses. La démarche quantitative retenue avec le groupe d'accompagnement ne permet toutefois pas de représenter certains éléments processuels avec la profondeur souhaitée.

#### 3.1.2 Vue d'ensemble des organismes d'agglomération participants

Les deux illustrations suivantes mettent en évidence la couverture géographique des 35 organismes ayant répondu au questionnaire. L'illustration 3-1 présente l'étendue des 31 organismes d'agglomération<sup>30</sup> participants avec leurs communes-centres, qui correspondent généralement à une agglomération au sens de la définition fournie par l'OFS<sup>31</sup>. L'illustration 3-2

---

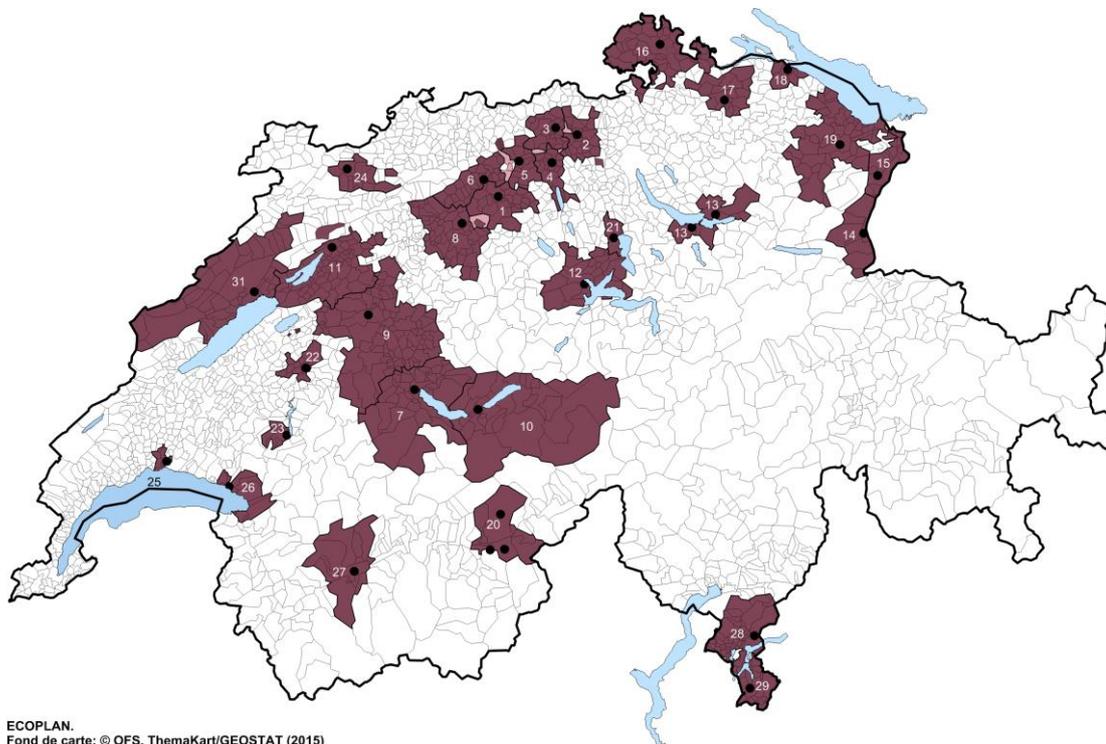
<sup>29</sup> Des informations détaillées à ce sujet sont disponibles au point 1.4 Approche; le questionnaire est consultable en annexe à partir de la p. 56.

<sup>30</sup> La couverture de certains organismes d'agglomération dépasse cependant l'agglomération telle que définie par l'OFS (Regio Appenzell AR – St. Gallen – Bodensee, par exemple) et certaines agglomérations possèdent plusieurs communes-centres (Brig-Visp-Naters, p. ex.).

<sup>31</sup> La couverture de certains organismes d'agglomération dépasse cependant l'agglomération telle que définie par l'OFS (Regio Appenzell AR – St. Gallen – Bodensee, par exemple) et certaines agglomérations possèdent plusieurs communes-centres (Brig-Visp-Naters, p. ex.). La Regio Basiliensis n'est pas illustré dans la carte.

expose l'étendue des organismes de territoires d'action suprarégionaux (Conférence métropolitaine de Zurich, Grand Genève, Eurodistrict Trinational de Bâle et Région capitale suisse).

**Illustration 3-1: Vue d'ensemble des organismes d'agglomération participants**



ECOPLAN.  
Fond de carte: © OFS, ThemaKart/GEOSTAT (2015)

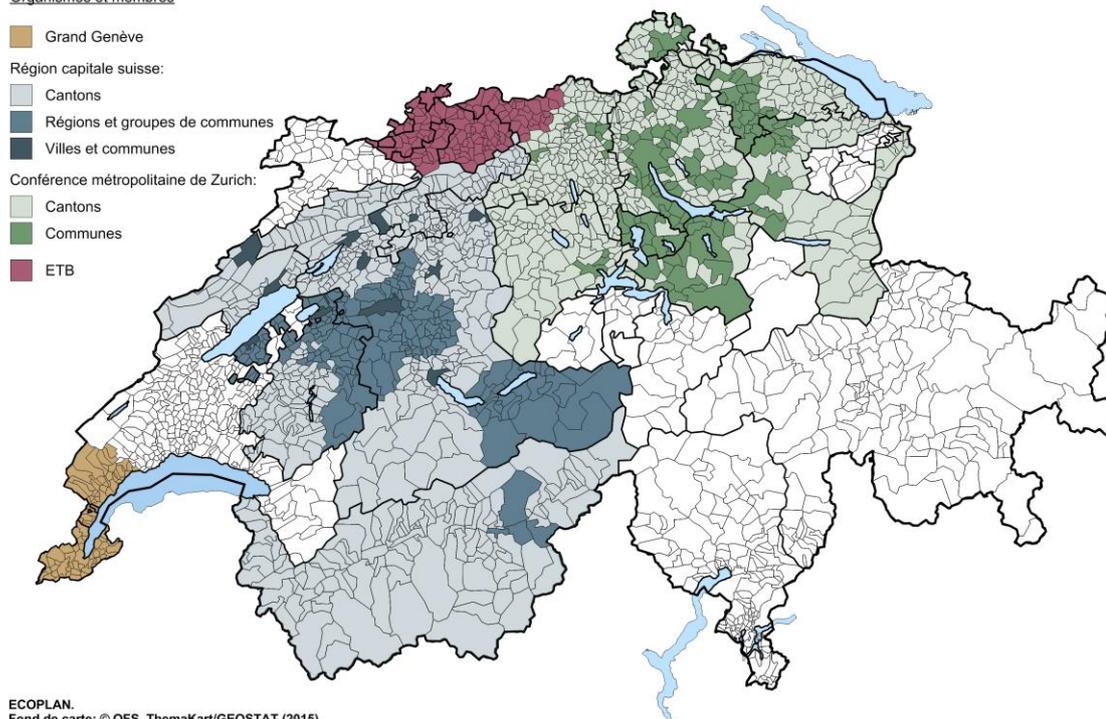
**Légende:**

|   |   |                                     |  |  |                                    |
|---|---|-------------------------------------|--|--|------------------------------------|
| 1 Zofingen Regio*                               | 2 Baden Regio                             | 3 Brugg Regio                       | 4 Lebensraum Lenzburg - Seetal                           | 5 Planungsverband Region Aarau PRA*                          | 6 Region Olten Gösgen Gäu OGG      |
| 7 Entwicklungsraum Thun ERT                     | 8 Region Oberaargau*                      | 9 Regionalkonferenz Bern-Mittelland | 10 Regionalkonferenz Oberland-Ost                        | 11 seeland.biel/ bienne*                                     | 12 LuzernPlus*                     |
| 13 Agglo Obersee*                               | 14 Agglomération Werdenberg-Liechtenstein | 15 Verein St. Galler Rheintal       | 16 Verein Agglomération Schaffhausen*                    | 17 Regio Frauenfeld  | 18 Regio Kreuzlingen               |
| 19 Region Appenzell AR - St. Gallen - Bodensee* | 20 Agglomération Brig-Visp-Naters         | 21 ZUGWEST                          | 22 Agglo Fribourg  | 23 mobil   | 24 agglomération de Delémont       |
| 25 Ouest lausannois                             | 26 Rivelac*                               | 27 aggloSion                        | 28 Commissione regionale dei trasporti del Luganese CRTL | 29 Commissione regionale dei trasporti del Mendrisiotto CRTM | 31 réseau urbain neuchâtelois RUN* |

\* organisme d'agglomération supracantonale

### Illustration 3-2: Vue d'ensemble des organismes de territoires d'action suprarégionaux

#### Organismes et membres



Remarques: seul le territoire suisse des organismes de territoires d'action suprarégionaux est indiqué.

Le canton d'Argovie est membre de la Conférence métropolitaine de Zurich. De nombreuses communes argoviennes sont membres de l'ETB et colorées en conséquence.

Le canton de Soleure est membre de la Région capitale suisse. De nombreuses communes soleuroises sont membres de l'ETB et colorées en conséquence.

La Région capitale suisse comprend onze communes et huit régions/groupes de communes, également présents sur la carte.

### 3.1.3 Structure de l'état des lieux

Les différentes sections de l'état des lieux présentent la structure suivante.

- Dans une première étape, les résultats du questionnaire sont décrits pour chaque domaine thématique.
- Dans une seconde étape, les résultats sont analysés au regard des travaux de base de la CTA et de la politique des agglomérations de la Confédération.

## 3.2 Démographie

### 3.2.1 Résultats du questionnaire

Les principales données démographiques des organismes d'agglomération interrogés sont synthétisées dans Illustration 3-3:

**Illustration 3-3: Périmètre et échelons associés**

| Question   | Réponse  | Résultat | %   |
|--|--|----------|-----|
| Nombre de communes   | ≤ 5 communes   | 2        | 6%  |
|  | 6-10 communes  | 4        | 11% |
|  | 11-20 communes   | 10       | 29% |
|  | 21-50 communes   | 11       | 31% |
|  | 51-100 communes  | 4        | 11% |
|  | 100 + communes   | 4        | 11% |
| Cantons:<br>sur combien de cantons les communes de<br>votre organisme se répartissent-elles? | Un canton  | 20       | 57% |
|  | Deux cantons   | 5        | 14% |
|  | Trois cantons ou plus  | 10       | 29% |
| Nombre d'habitants   | 20'000-50'000  | 6        | 17% |
|  | 50'000-100'000   | 13       | 37% |
|  | 100'000-250'000  | 9        | 26% |
|  | ≥ 250'000  | 7        | 20% |
| Participation de communes de pays<br>voisins?  | Oui  | 8        | 23% |
|  | Non  | 27       | 77% |
| Plus d'une langue nationale?   | Oui  | 5        | 14% |
|  | Non  | 30       | 86% |
| Communes englobées selon la définition de<br>l'agglomération donnée par l'OFS                | Pas toutes les communes  | 7        | 21% |
|  | Toutes les communes  | 4        | 12% |
|  | Pas toutes les communes, mais des<br>communes supplémentaires                          | 9        | 26% |
|  | Toutes les communes ainsi que des<br>communes supplémentaires                          | 14       | 41% |
| Association de l'échelon cantonal  | Oui, formellement, en tant que membre  | 18       | 51% |
|  | Oui, informellement, sans<br>statut de membre  | 9        | 26% |
|  | Non, la structure de collaboration<br>comprend exclusivement l'échelon<br>communal.    | 8        | 23% |
| Participation d'autres acteurs (outre les<br>communes et les cantons)                        | Oui, les suivants:   | 26       | 74% |
|  | - d'autres structures de collaboration<br>régionales relevant de l'échelon<br>communal | 14       | 40% |
|  | - des organismes de la société civile  | 7        | 20% |
|  | - des organismes de défense d'intérêts<br>économiques                                  | 15       | 43% |
|  | - autres   | 13       | 37% |
|  | Non  | 5        | 14% |
|  | Aucune réponse   | 4        | 11% |

**Nombre de communes:** la plupart des structures de collaboration englobent entre onze et 50 communes, à l'exception notable de la Conférence régionale Berne-Mittelland (85 communes) et, parmi les structures affichant plus de 100 communes, de la Conférence métropolitaine de Zurich (120 communes), de l'Eurodistrict Trinationnel de Bâle (ETB, 85 membres répartis sur 225 communes), du Grand Genève (211 communes) ainsi que de la Région capitale suisse (avec notamment 9 régions et groupes de communes pour 211 communes). Rassemblant entre trois et cinq communes, les organismes ZUGWEST et mobul comptent au contraire peu de membres.

**Cantons:** les communes membres des organismes sont majoritairement situées au sein d'un même canton. Cinq organismes comptent des communes réparties sur deux cantons. Dix organismes couvrent au moins trois cantons: la Conférence métropolitaine de Zurich, la Région capitale suisse et l'ETB ainsi que les organismes AareLand, Region Oberaargau, Regio Basiliensis, LuzernPlus, Agglo Obersee, Verein Agglomeration Schaffhausen et Regio Appenzell AR – St. Gallen – Bodensee. Le Grand Genève englobe toutes les communes du canton de Genève, des communes du canton de Vaud ainsi que des communes des départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie.

**Nombre d'habitants:** la majeure partie des structures comptent entre 50 000 et 250 000 habitants (dont 13 entre 50 000 et 100 000 habitants, et neuf entre 100 000 et 250 000 habitants). Sept organismes réunissent plus de 250 000 habitants, dont, outre les trois organismes susmentionnés rassemblant plus de 100 communes, la Conférence régionale Berne-Mittelland ainsi que les associations Regio Basiliensis et Regio Appenzell AR – St. Gallen – Bodensee.

**Participation de communes de pays voisins:** des communes de pays voisins sont également associées à huit organismes. L'ETB et Regio Basiliensis incluent des communes françaises et allemandes, le second coordonnant et représentant les intérêts suisses dans les organes transfrontaliers<sup>32</sup>. Des collectivités territoriales allemandes participent à la Conférence métropolitaine de Zurich en qualité de membres associés, tandis que des communes françaises collaborent également au Grand Genève et au Réseau urbain neuchâtelois (RUN). Les organismes Regio Kreuzlingen<sup>33</sup> et Verein Agglomeration Schaffhausen<sup>34</sup> intègrent des communes allemandes, tandis que l'association Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein accueille des communes du Liechtenstein<sup>35</sup>.

**Plurilinguisme:** seules cinq structures de collaboration couvrent plus d'une langue nationale: l'ETB, la Région capitale suisse, Regio Basiliensis, seeland.biel/bienne et Agglo Fribourg.

---

<sup>32</sup> Bref portrait de Regio Basiliensis: [http://www.regbas.ch/fr/assets/File/kurzportrait\\_regio\\_fr%281%29.pdf](http://www.regbas.ch/fr/assets/File/kurzportrait_regio_fr%281%29.pdf)

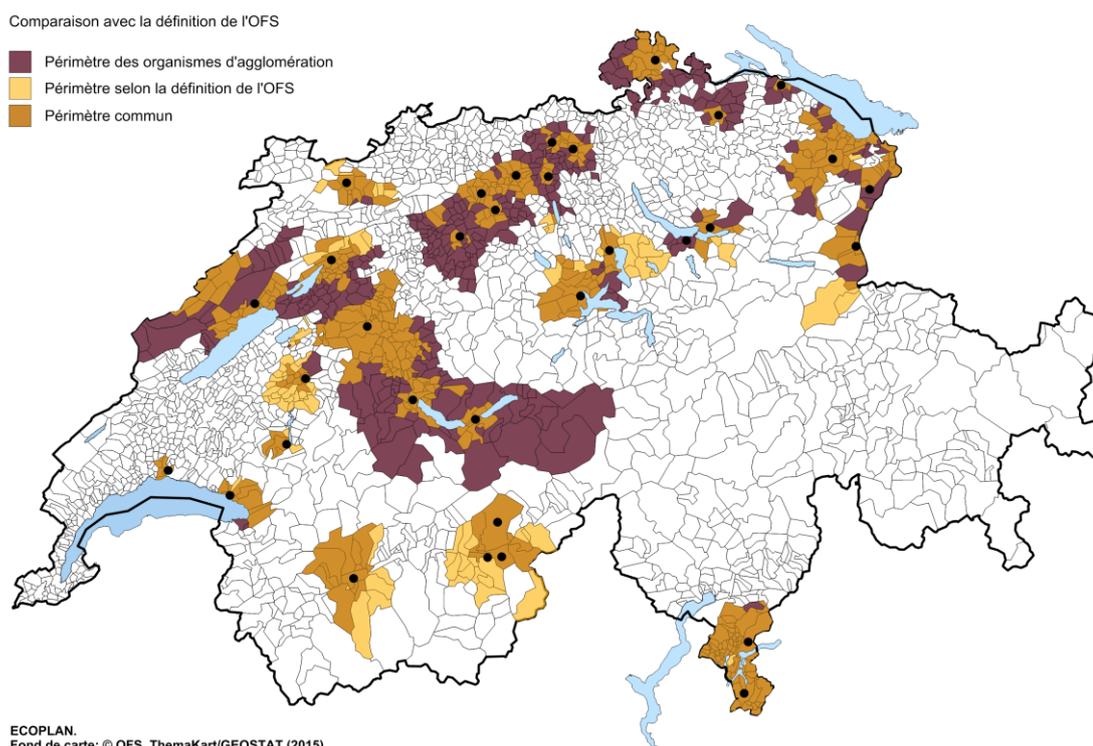
<sup>33</sup> Commentaire: Agglomerationsprogramm Kreuzlingen-Konstanz est un projet d'agglomération transnational axé sur les villes-centres de Kreuzlingen et de Constance. Le canton de Thurgovie s'associe à l'élaboration du projet et fait partie de son organisation.

<sup>34</sup> <http://www.sh.ch/Mitglieder.4166.0.html> (en allemand)

<sup>35</sup> Ainsi que la commune de Feldkirch (Autriche) en qualité d'observateur.

**Comparaison avec la définition des agglomérations fournie par l'OFS:** la majorité des organismes comprennent autant ou davantage de communes que l'agglomération telle que définie par l'OFS, à l'exception de sept structures comprenant un nombre inférieur de communes et de neuf structures ne réunissant pas toutes les communes prévues par la définition de l'OFS, mais des communes supplémentaires. Les organismes d'agglomération ne correspondent donc pas exactement à cette définition<sup>36</sup>. Le phénomène est mis en évidence dans l'illustration ci-dessous.

**Illustration 3-4: Comparaison entre la couverture régionale des organismes d'agglomération avec leurs agglomérations et la définition de l'OFS en 2000**



Remarques: les points noirs signalent les communes-centres des différentes agglomérations. Les agglomérations dans lesquelles aucun organisme n'a participé à l'état des lieux ne sont pas représentées (Coire, p. ex.). Dans certaines agglomérations telles que Zurich, Bâle ou Genève, les organismes métropolitains jouent un rôle dépassant largement le cadre des agglomérations et ne sont par conséquent pas représentés ici.

**Association de l'échelon cantonal:** dans la plupart des organismes, l'échelon cantonal est associé formellement, en tant que membre (18), ou informellement, sans statut de membre (9). La structure de collaboration se limite à l'échelon communal dans seulement huit cas. L'échelon cantonal est associé dans la quasi-totalité des 15 organismes recouvrant plusieurs cantons.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Définition de l'OFS en 2000.

<sup>37</sup> Le Réseau urbain neuchâtelois (RUN) constitue la seule exception: le canton est certes membre fondateur, mais s'est retiré en tant que membre formel en 2011. Le pouvoir exécutif (Conseil d'État) est toutefois représenté par

**Implication d'autres organismes:** la plupart des structures de collaboration impliquent d'autres organismes. Seules cinq d'entre elles ont répondu à la question par la négative, tandis que quatre n'ont pas renseigné ce champ. Ces autres organismes sont en grande partie des organismes de défense d'intérêts économiques et d'autres structures de collaboration régionales entre communes. La Conférence régionale Oberland-Ost, par exemple, intègre des organismes de défense d'intérêts économiques, environnementaux, etc. dans des commissions en qualité de membres consultatifs. En revanche, des organismes de la société civile n'ont été mentionnés qu'à sept reprises. Par ailleurs, neuf structures ont indiqué l'implication d'entreprises de transport<sup>38</sup> et cinq structures, la participation de hautes écoles.<sup>39</sup>

### 3.2.2 Bilan intermédiaire

La démographie des organismes d'agglomération conduit aux conclusions suivantes concernant les problématiques et objectifs prioritaires:

- **Plus d'efficacité/plus de démocratie:** 40% des organismes possèdent d'autres structures de collaboration de l'échelon communal qui n'ont pas été remplacées par l'organisme d'agglomération. Autrement dit, les doublons et structures parallèles n'ont pas été systématiquement supprimés, ce qui peut entraîner une charge de coordination supplémentaire et compliquer l'attribution des responsabilités politiques.
- **Collaboration verticale et intercantonale:** la collaboration verticale entre cantons et communes joue un rôle important pour les structures d'agglomération. L'échelon cantonal est impliqué de manière formelle ou informelle dans plus de trois quarts de ces dernières. Les organismes d'agglomération intercantonaux associent quasiment tous les cantons.
- **Autres aspects:** les organismes ne correspondent souvent pas exactement au périmètre des agglomérations telles que définies par l'OFS. Autrement dit, ils ne suivent pas uniquement les exigences des projets d'agglomération, la participation de communes à la collaboration dépendant également d'autres facteurs (critères fonctionnels, prescriptions du canton, intérêt des différentes communes, etc.).

---

l'intermédiaire de trois membres siégeant au comité de pilotage et est invité à participer aux réunions de l'Assemblée générale. Sept organismes indiquent que l'association de l'échelon cantonal englobe tous les cantons participants. Le périmètre de la structure AareLand s'étend jusqu'au canton de Lucerne, qui n'est toutefois pas membre de l'association. De même, tous les cantons concernés ne participent pas à Regio Basiliensis. Les six autres organismes ne fournissent aucune information en la matière.

<sup>38</sup> CFF, Deutsche Bahn, EuroAirport, BLT Baselland Transport, Association suisse de navigation et d'économie portuaire SVS, Aare Seeland mobil, BLS SA, Interessengemeinschaft öffentlicher Verkehr Oberaargau, ATE/Regionalgruppe Oberaargau, Transports publics fribourgeois, Compagnie des chemins de fer du Jura (CJ), CarPostal, Transports Publics de la Région Lausannoise.

<sup>39</sup> Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW, Europainstitut Basel, Universität Basel, Université de Haute-Alsace, Duale Hochschule Baden-Württemberg, Hochschule Luzern, Universität Luzern, EPFL, UNIL.

### 3.3 Modalités d'organisation

#### 3.3.1 Résultats du questionnaire

Les principales données relatives aux modalités d'organisation des organismes d'agglomération interrogés sont synthétisées dans l'

Illustration 3-5 et détaillés ci-après.

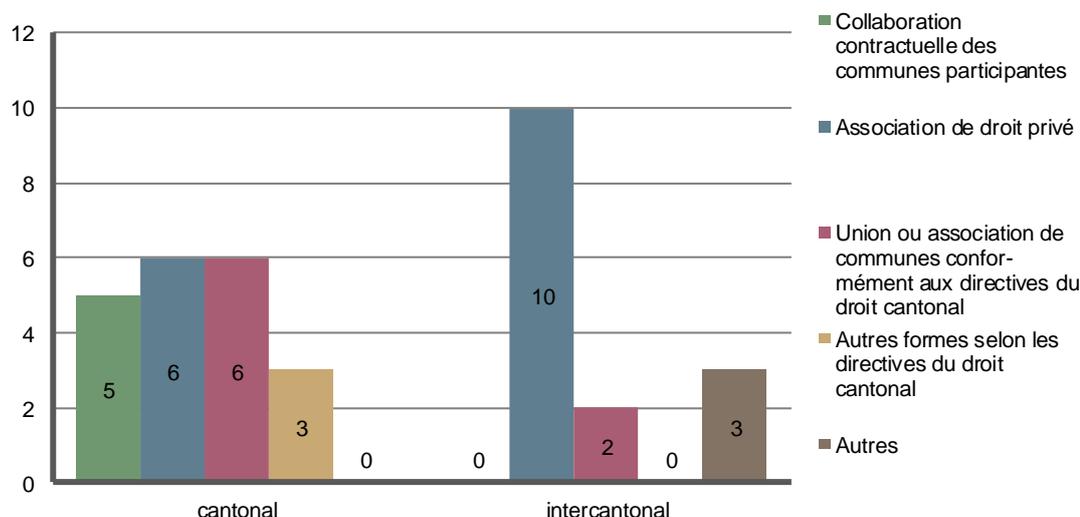
#### Illustration 3-5: Modalités d'organisation

| Question  | Réponse  | Résultat | %    |
|---|--|----------|------|
| Forme juridique   | Collaboration strictement informelle   | 0        | 0%   |
|   | Collaboration contractuelle des communes impliquées  | 5        | 14%  |
|   | Communauté ou syndicat de communes selon les prescriptions du droit cantonal                 | 8        | 23%  |
|   | Autre organisme de droit cantonal  | 3        | 9%   |
|   | Association de droit privé   | 16       | 46%  |
|   | Autre  | 3        | 9%   |
| Organes   | Assemblée des membres (législatif)   | 29       | 83%  |
|   | Direction politique (exécutif, p. ex. comité)  | 33       | 94%  |
|   | Direction opérationnelle (direction, p. ex.)   | 28       | 80%  |
|   | Autre  | 16       | 46%  |
| Représentation des communes                             | Président de commune, d'office   | 11       | 31%  |
|   | Délégués désignés par les exécutifs communaux  | 12       | 34%  |
|   | Président de commune, d'office, et délégués désignés par les exécutifs communaux             | 8        | 23%  |
|   | Délégués désignés par les parlements communaux   | 2        | 6%   |
|   | Représentants élus par le peuple spécialement pour cet organisme                             | 0        | 0%   |
|   | Autre  | 2        | 6%   |
| Représentation du canton/des cantons                    | Délégués désignés par le parlement cantonal  | 0        | 0%   |
|   | Délégués désignés par le gouvernement cantonal   | 9        | 33%  |
|   | Délégués de l'office compétent   | 14       | 52%  |
|   | Autre  | 1        | 4%   |
|   | Aucune réponse   | 3        | 11%  |
| Commissions/groupes de travail dédiés à certains sujets | Permanents dans certains domaines déterminés   | 25       | 71%  |
|   | Ad hoc investis d'un mandat limité dans le temps et délimité dans son contenu                | 30       | 86%  |
|   | Dédiés à certains sujets dans une autre configuration de communes                            | 13       | 37%  |
|   | Non  | 3        | 9%   |
| Secrétariat   | Oui, il se consacre uniquement à notre organisme   | 20       | 57%  |
|   | Oui, il s'agit d'un mandat (à un bureau de planification, p. ex.)                            | 10       | 29%  |
|   | Oui, il est rattaché administrativement à une commune membre                                 | 5        | 14%  |
| Cahier des charges du secrétariat                       | Administration (invitations aux séances, PV, etc.)   | 34       | 100% |
|   | Préparation des séances et des dossiers, propositions au comité ou à l'assemblée des membres | 32       | 94%  |
|   | Traitement à part entière de certains dossiers, en aménagement du territoire, p. ex.         | 22       | 65%  |
|   | Gestion des finances de l'organisme  | 32       | 94%  |
|   | Autre  | 12       | 35%  |

**Forme juridique:** 16 structures de collaboration, soit un peu moins de la moitié, sont organisées sous forme d'associations de droit privé. Près d'un quart des structures (huit sur 35) constituent des communautés et syndicats de communes selon les prescriptions du droit cantonal. Dans cinq organismes, les communes collaborent sur une base contractuelle<sup>40</sup>, tandis que trois autres sont organisés sous forme d'autres organismes de droit cantonal<sup>41</sup>. Des formes juridiques spéciales ont été élaborées pour Rivelac et le Grand Genève: Rivelac dispose d'un Comité de pilotage à structure partenariale<sup>42</sup>; l'organe directeur du Grand Genève est le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), doté d'une forme juridique suisse. Aucune des structures interrogées n'a indiqué mener de collaboration purement informelle.

L'illustration suivante met en évidence l'influence du périmètre des structures de collaboration (sur un ou plusieurs cantons) sur leur forme juridique. Si les organismes d'agglomération «intracantonaux» affichent différents degrés d'intégration, les organismes «intercantonaux» prennent généralement la forme d'une association, voire une forme juridique spécialement créée. Ces conclusions confortent les thèses et recommandations des études de la CTA réalisées en 2004 et en 2006.

**Illustration 3-6: Forme juridique des organismes d'agglomération en fonction de leur périmètre cantonal**



<sup>40</sup> Regio Kreuzlingen, par exemple, prend la forme d'une association de droit public. Au sein de Regio Appenzell AR – St. Gallen – Bodensee, une coopération contractuelle a été établie entre l'association des communes et les quatre cantons AR, SG, TG et AI, ce dernier ne disposant que d'une voix consultative.

<sup>41</sup> Conférence régionale Berne-Mittelland, Conférence régionale Oberland-Ost et Commissione regionale dei trasporti del Mendrisiotto.

<sup>42</sup> Comité de pilotage: structure partenariale liée au projet

**Organes:** la quasi-totalité des structures interrogées dispose d'une direction politique, à l'exception de Rivelac et de la Commissione regionale dei trasporti del Luganese<sup>43</sup>. Une large majorité (plus de 80%) possède également une assemblée des membres et une direction opérationnelle, en général confiée au secrétariat. Plus d'un tiers des organismes indique en outre être doté de groupes de travail, de commissions ou de groupes d'accompagnement.

**Représentation des communes:** dans la quasi-totalité des organismes, les communes sont représentées par le président de commune lui-même ou par des délégués désignés par les exécutifs communaux. Dans près d'un tiers des organismes, les communes sont représentées par le président de commune, d'office; dans un autre tiers par des délégués désignés par les exécutifs communaux et enfin dans près d'un quart par des présidents de commune et des délégués. Seuls l'ETB et Agglo Fribourg accueillent des délégués des communes désignés par les parlements communaux<sup>44</sup>. Le pouvoir exécutif est par conséquent prédominant dans le cadre de la collaboration au sein des agglomérations.

**Représentation du canton/des cantons:** dans près de la moitié des 27 organismes associant l'échelon cantonal, le canton est représenté par des délégués de l'office compétent. Dans huit organismes, il est représenté par des délégués désignés par le gouvernement cantonal. Au sein de Rivelac, le canton est représenté par le chef du Département du territoire et de l'environnement.

**Commissions/groupes de travail dédiés à certains sujets:** la quasi-totalité des organismes confie des sujets spécifiques à des commissions ou à des groupes de travail. Il s'agit la plupart du temps d'organes ad hoc investis d'un mandat limité dans le temps et délimité dans son contenu. Par ailleurs, 25 organismes disposent de commissions/groupes de travail permanents dans certains domaines déterminés, principalement le transport et la mobilité, l'énergie et l'environnement ainsi que l'aménagement du territoire, le développement régional, l'économie et la promotion économique. 13 organismes accueillent des commissions/groupes de travail dédiés à certains sujets dans une autre configuration de communes.

**Secrétariat:** tous les organismes interrogés disposent d'un secrétariat, qui dans la plupart des cas se consacre uniquement à l'organisme et dans environ un tiers des cas agit sous mandat. Cinq organismes ont rattaché administrativement le secrétariat à une commune membre. Ni le

---

<sup>43</sup> Rivelac dispose d'un Comité de pilotage et d'un bureau de coordination technique. La Commissione regionale dei trasporti del Luganese possède une assemblée des membres ainsi qu'une direction opérationnelle composée d'un membre de chacune des cinq régions.

<sup>44</sup> Au sein d'AareLand, où les communes participent à l'association de manière indirecte seulement (en qualité de membres des organismes régionaux), les délégués sont désignés par les membres. Les représentants des organismes régionaux sont généralement membres d'un exécutif communal. Au sein du RUN, les «délégué-e-s des comités directeurs des régions membres» sont «désigné-e-s par l'Assemblée générale ou le Comité directeur de l'association membre du RUN».

rattachement du secrétariat au canton ni son appartenance à une administration municipale n'ont été indiqués.

**Cahier des charges du secrétariat:** tous les secrétariats assument des tâches administratives. Dans 94% des organismes interrogés, leur cahier des charges inclut également la gestion des finances de l'organisme, la préparation des séances et des dossiers et les propositions au comité ou à l'assemblée des membres. Dans environ deux tiers des organismes, le secrétariat assure le traitement à part entière de certains dossiers. Un tiers d'entre eux cite également des tâches supplémentaires notamment en matière de relations publiques et de communication.<sup>45</sup>

### 3.3.2 Bilan intermédiaire

Les modalités d'organisation des organismes d'agglomération conduisent aux conclusions suivantes concernant les problématiques et objectifs prioritaires:

- **Plus d'efficacité:** les résultats indiquent que les organismes ont pris des mesures en vue d'un traitement efficace des tâches. Ils disposent d'un secrétariat, de commissions ainsi que d'une assemblée (générale) des membres et d'un comité/d'une direction distinct.
- **Plus de domaines de tâches/plus de contrainte:** la plupart des organismes ne se cantonnent pas à une collaboration purement contractuelle. Ils prennent le plus souvent la forme juridique de l'association, en particulier dans le cas d'agglomérations intercantionales. Rares sont les solutions solidement ancrées, telles que les communautés de communes ; elles n'existent que dans les agglomérations « intracantonales ». En règle générale, les organismes d'agglomération vont ainsi au-delà de la collaboration liée à un projet et se sont institutionnalisés sous forme d'associations. L'étape de la collaboration contraignante et transsectorielle est en revanche rarement franchie.
- **Plus de démocratie:** dans presque tous les cas, les communes sont représentées par le président de commune ou par des membres de l'exécutif communal. La primauté du politique est ainsi garantie à l'échelon communal<sup>46</sup>. Les cantons sont en revanche représentés par des acteurs administratifs dans la majorité des organismes.
- **Collaboration verticale et intercantonale:** l'étape intermédiaire de la forme juridique associative avec participation des cantons, préconisée par la CTA pour les agglomérations intercantionales, a d'ores et déjà été franchie par la totalité de ces dernières.

---

<sup>45</sup> Dans la région Olten-Gösgen-Gäu (OGG), le secrétariat traite également les procédures de consultation et fait office d'antenne en matière de conseil juridique et contrats.

<sup>46</sup> Il convient toutefois de préciser que les parlements communaux/le pouvoir législatif ne sont généralement pas impliqués dans les organismes d'agglomération. Pour une réflexion approfondie sur l'association du pouvoir législatif communal à la politique des agglomérations, voir Arn/Strecker (2003), *Agglomerationspolitik. Bericht für den Gemeinderat der Stadt Bern*.

### 3.4 Processus décisionnels dans les agglomérations

#### 3.4.1 Résultats du questionnaire

Les résultats relatifs aux processus décisionnels dans les organismes d'agglomération interrogés sont synthétisés dans l'illustration suivante et détaillés ci-après.

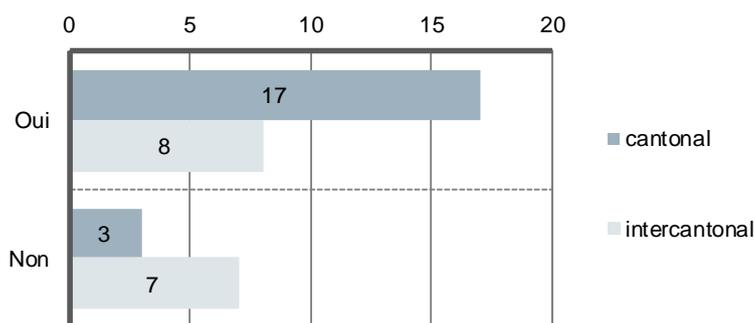
**Illustration 3-7: Processus décisionnels**

| Question   | Réponse  | Résultat  | %   |     |
|--|--|---|-----|-----|
| Décisions ayant force obligatoire?                       | Oui  | 25  | 71% |     |
|  | Pour certaines tâches avec un budget délimité  | - au cas par cas (financement par projet)                     | 24  | 69% |
|  |  | - pour certaines tâches permanentes                           | 20  | 57% |
|  |  | - Tâches qui sont généralement de la compétence de la commune | 15  | 43% |
|  | Non  | 12  | 34% |     |
|  | - L'organisme sert exclusivement de plate-forme d'échange entre membres                  | 10  | 29% |     |
|  | - Mais l'organisme est habilité à formuler des recommandations à l'intention des membres | 4   | 11% |     |
| Base des compétences décisionnelles étendues             | Transfert par les communes membres   | 6   | 17% |     |
|  | Transfert par le canton ou par la législation cantonale                                  | 4   | 16% |     |
|  | Transfert par les communes membres et par le canton                                      | 4   | 16% |     |
|  | Autre  | 3   | 12% |     |
|  | Aucune réponse   | 1   | 4%  |     |
| Votre organisme adopte-t-il ses décisions à la majorité? | Oui, chaque membre dispose d'une voix  | 13  | 52% |     |
|  | Oui, le droit de suffrage de chaque membre est fonction du nombre d'habitants            | 4   | 16% |     |
|  | Oui, le droit de suffrage de chaque membre est fonction de sa contribution financière    | 4   | 16% |     |
|  | Oui, autre répartition des voix  | 3   | 12% |     |
|  | Non, toutes les décisions sont prises à l'unanimité                                      | 1   | 4%  |     |

**Caractère contraignant des décisions:** des décisions à caractère contraignant peuvent être prises dans près de trois quarts des organismes, dont la quasi-totalité (24 sur 25) peut décider de certaines tâches avec un budget délimité. Ces tâches sont financées par projet dans 20 organismes, 15 indiquant même prendre des décisions à caractère contraignant relatives à des tâches permanentes. Par ailleurs, douze organismes déclarent assumer des tâches qui sont généralement de la compétence de la commune. Dix organismes ne sont pas habilités à prendre des décisions contraignantes, dont six ont toutefois la possibilité de formuler des recom-

mandations à l'intention des membres. L'illustration suivante met en évidence le défi que représente une collaboration supracantonale au regard de la force obligatoire des décisions. Alors que la plupart des organismes d'agglomération «intracantonaux» sont habilités à prendre des décisions contraignantes, c'est le cas de seulement la moitié des organismes supracantonaux.

**Illustration 3-8: Caractère contraignant des décisions dans les organismes d'agglomération cantonaux et supracantonaux**



**Base des compétences décisionnelles étendues:** les compétences décisionnelles étendues ont été majoritairement transférées aux organismes par les communes membres (54%). Quatre structures ont bénéficié d'un transfert par le canton ou par la législation cantonale. Quatre autres ont indiqué avoir reçu leurs compétences en partie des communes membres et en partie du canton. Enfin, trois organismes se sont vu attribuer leurs compétences par d'autres voies<sup>47</sup>.

**Décisions à la majorité:** seuls quatre des 35 organismes interrogés adoptent la totalité de leurs décisions à l'unanimité, tandis que le reste, soit près de 90% des organismes, peut statuer à la majorité. Dans 15 d'entre eux, chaque membre dispose d'une voix, alors que dans onze autres organismes, le droit de suffrage de chaque membre est fonction du nombre d'habitants – avec toutefois de nombreuses variations<sup>48</sup>. Enfin, quatre structures indiquent posséder une autre répartition des voix (voir encadré relatif aux modes spéciaux de répartition des voix). Aucune ne définit le droit de suffrage des membres en fonction de leur contribution financière.

<sup>47</sup> Agglo Obersee en vertu des statuts de l'assemblée générale, Regio Appenzell AR – St. Gallen – Bodensee via un accord de coopération et aggroSion dans le cadre d'une convention intercommunale.

<sup>48</sup> Region Oberaargau pondère le droit de suffrage des organismes membres non-communaux en fonction de l'intensité de la collaboration avec Region Oberaargau. Au sein de Baden Regio, les communes membres disposent en principe d'une voix, mais celles comptant plus de 10 000 habitants possèdent un membre supplémentaire au comité et, partant, une voix supplémentaire (cela concerne actuellement trois communes sur 26). Enfin, l'ETB accorde aux membres du comité (neuf allemands, neuf suisses et neuf français) un droit de veto.

**Modes spéciaux de répartition des voix:**

Dans la région **ZUGWEST**, l'assemblée des délégués fixe le budget annuel au titre d'organe suprême. Elle est composée de trois membres de la commission économique, de trois membres de la commission régionale et du comité, lui-même constitué des présidents de commune des trois membres à part entière Hünenberg, Risch et Cham. Les autres membres de l'association participent à titre consultatif et sont informés des décisions une fois par an lors de l'assemblée d'orientation des membres.

Au sein de l'**agglomération de Delémont**, les voix des membres sont pondérées selon le poids démographique des communes et le nombre de conseillers de la commune. Dans le **Grand Genève**, le GLCT réunit huit membres<sup>49</sup> représentant 24 voix au total, pour moitié suisses et pour moitié françaises. L'approbation des membres et du budget annuel requiert non seulement la majorité des voix exprimées, mais aussi la majorité des voix des membres. Les autres décisions peuvent être adoptées à la majorité simple.

Dans la **Région capitale suisse**, les cantons associés possèdent 50% des voix à parts égales, les 50% restants étant répartis entre les régions et les villes selon le nombre d'habitants.

**3.4.2 Bilan intermédiaire**

Les résultats relatifs aux processus décisionnels des organismes d'agglomération conduisent aux conclusions suivantes concernant les problématiques et objectifs prioritaires:

- **Plus d'efficacité:** la quasi-totalité des organismes a la possibilité d'adopter des décisions à la majorité, un facteur essentiel pour des processus décisionnels rapides et efficaces.
- **Plus de contrainte:** des décisions à caractère contraignant peuvent être prises dans les trois quarts des organismes, souvent même pour des tâches permanentes. Par conséquent, rares sont les structures de collaboration à assumer une simple fonction d'échange.
- **Collaboration verticale et intercantonale:** les tâches sont généralement transférées aux organismes d'agglomération par les communes membres suivant une approche ascendante, ce qui indique que les communes jugent la collaboration nécessaire. Seule la moitié des organismes d'agglomération supracantonaux est habilitée à prendre des décisions contraignantes, contre la quasi-totalité des organismes «intracantonaux».

---

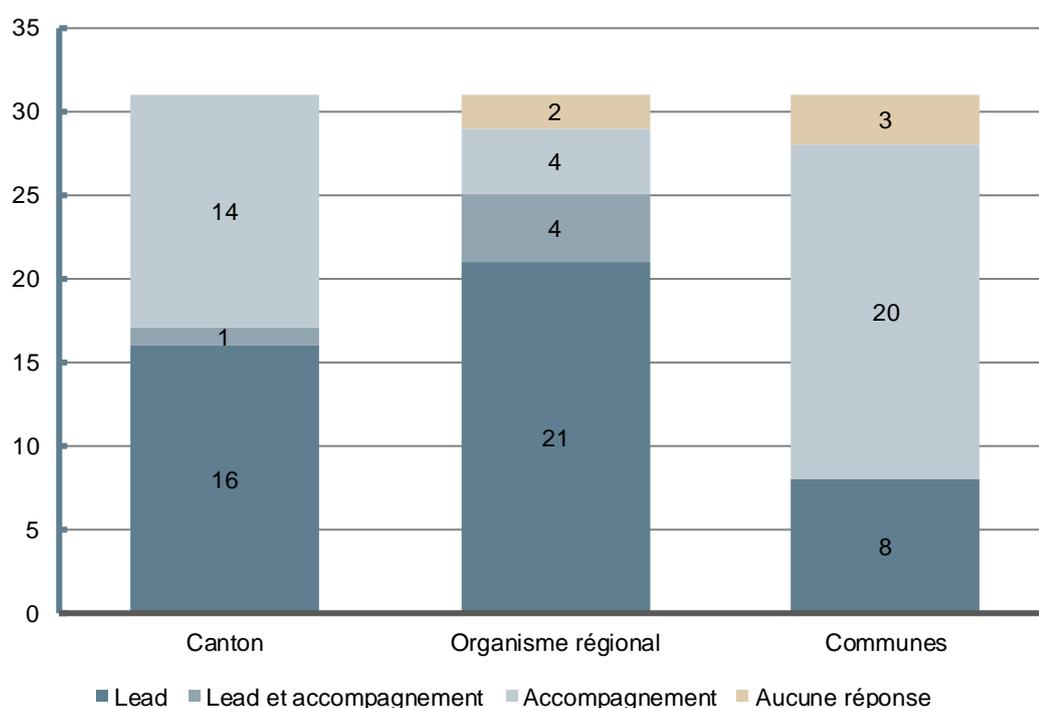
<sup>49</sup> Huit membres disposant d'un droit de suffrage: canton de Genève (7 voix), Ville de Genève (1 voix), district de Nyon (3 voix), canton de Vaud (1 voix), l'ARC syndicat mixte (5 voix), département de l'Ain (2 voix), département de la Haute-Savoie (2 voix), Région Rhône-Alpes (3 voix). L'Etat français et la Confédération suisse sont membres associés sans droit de suffrage.

## 3.5 Collaboration dans le cadre des projets d'agglomération Transports et urbanisation

### 3.5.1 Résultats du questionnaire

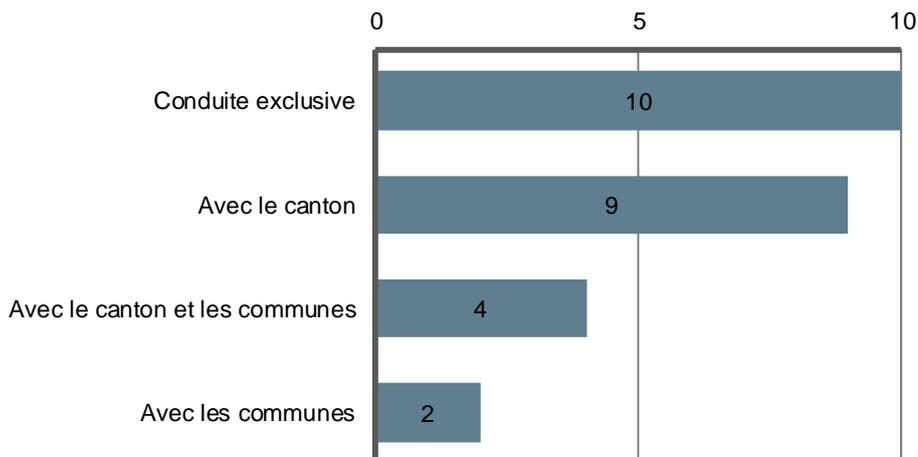
Près de 90% des structures de collaboration interrogées prennent part à l'élaboration ou à la mise en œuvre d'un projet d'agglomération de la Confédération<sup>50</sup>. La majorité des organismes régionaux participe à l'élaboration au niveau de la conduite (lead) (Illustration 3-9). Sur les 25 organismes ayant indiqué «lead» (21) ou «lead et accompagnement» (4), dix ont intégralement assumé la conduite, les communes et les cantons ayant simplement assuré l'accompagnement. Les autres ont en revanche partagé la conduite, la plupart du temps avec le canton et dans certains cas avec les seules communes (Illustration 3-10). Dans quatre cas, la conduite est répartie entre les trois niveaux.

Illustration 3-9: Rôle des différents échelons dans l'élaboration



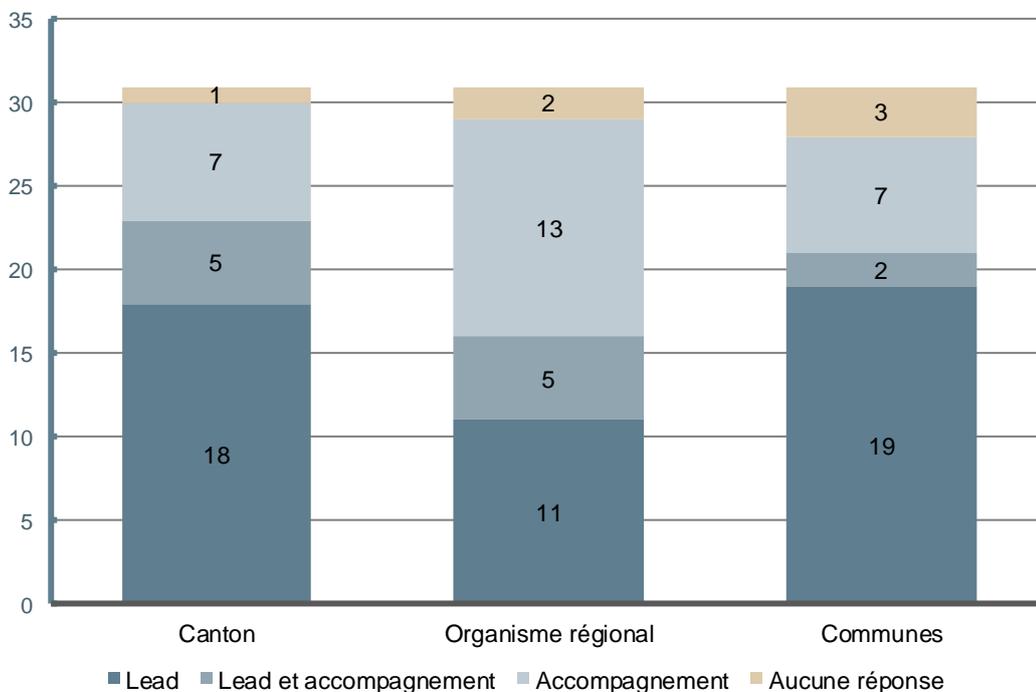
<sup>50</sup> Seuls l'ETB, la Conférence métropolitaine de Zurich, la Région capitale et ZUGWEST ont répondu à cette question par la négative. L'ETB est toutefois invité par le projet d'agglomération à une réunion technique semestrielle donnant lieu à une collaboration.

**Illustration 3-10: Vue détaillée des 25 organismes régionaux assumant la conduite (lead)**



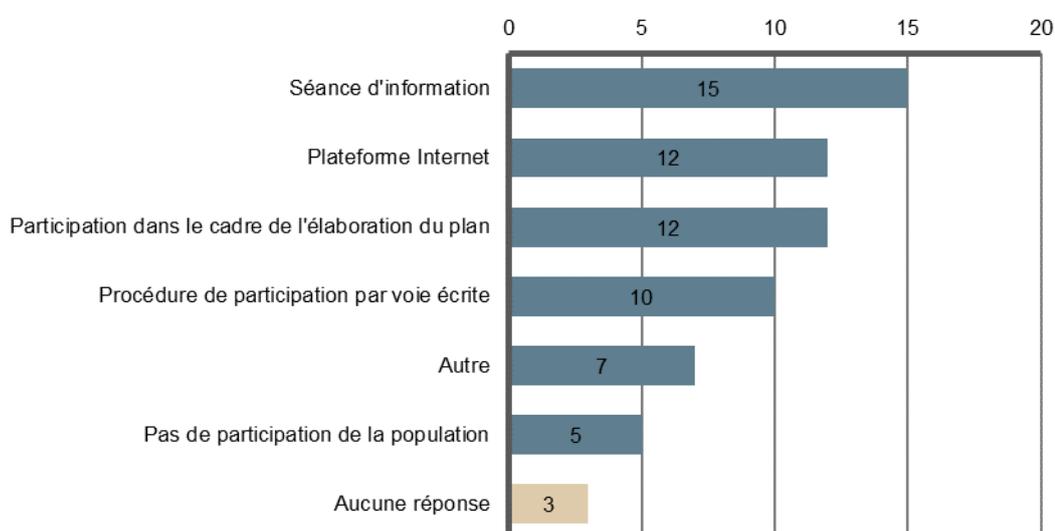
Le tableau diffère légèrement pour la mise en œuvre des projets d'agglomération: la majorité des communes et des cantons assure la conduite tandis que les organismes régionaux jouent généralement un rôle d'accompagnement. Plus de la moitié des organismes participe toutefois au moins partiellement à la conduite. Les trois niveaux y sont associés dans sept cas. Souvent, la répartition des rôles varie selon le projet ou la mesure à élaborer/mettre en œuvre.

**Illustration 3-11: Rôle des différents échelons dans la mise en œuvre**



Dans la plupart des cas, un dispositif a offert à la population la possibilité de s'exprimer au sujet du projet d'agglomération (Illustration 3-12). Cinq organismes ont toutefois indiqué l'absence de participation de la population. Parmi les dispositifs, les rencontres d'information ont été le plus fréquemment citées, suivies des plateformes Internet et de la participation dans le cadre de l'élaboration du plan directeur. Dix organismes ont en outre mis en place une procédure de participation par voie écrite. D'autres dispositifs ont été indiqués: invitations via des brochures d'information, ateliers participatifs, forums, référendums ou encore votes communaux.

**Illustration 3-12: Participation de la population aux projets d'agglomération**



### 3.5.2 Bilan intermédiaire

Les réponses relatives à la collaboration dans le cadre de projets d'agglomération conduisent aux conclusions suivantes concernant les problématiques et objectifs prioritaires:

- **Plus d'efficacité:** au vu des résultats, les organismes jouent un rôle de coordination important, en particulier dans le cadre de l'élaboration des projets d'agglomération, contribuant ainsi à accélérer et à simplifier les procédures. Ils assument ainsi souvent la conduite de l'élaboration, seuls ou en coopération avec le canton. En revanche, la mise en œuvre est plus fréquemment assurée par des structures classiques aux échelons cantonal et communal.
- **Plus de démocratie:** la population a été impliquée aux projets d'agglomération via différents canaux. La légitimité démocratique est par ailleurs assurée dans le cadre du plan directeur et des décisions ordinaires de financement et de construction lors des procédures cantonales et communales classiques.

- **Collaboration verticale:** tant les cantons que les communes sont associés aux projets d'agglomération. Les organismes d'agglomération offrent dans la plupart des cas une plateforme de collaboration fructueuse à même d'influer également sur la coopération dans d'autres secteurs politiques.

### 3.6 Domaines de tâches

#### 3.6.1 Résultats du questionnaire

Outre l'élaboration et la mise en œuvre du projet d'agglomération, les structures de collaboration œuvrent dans de nombreux autres domaines de tâches. La plupart des organismes sont actifs dans au moins quatre domaines, neuf d'entre eux dans plus de dix domaines (Illustration 3-13).

**Illustration 3-13: Nombre de domaines de tâches des organismes**

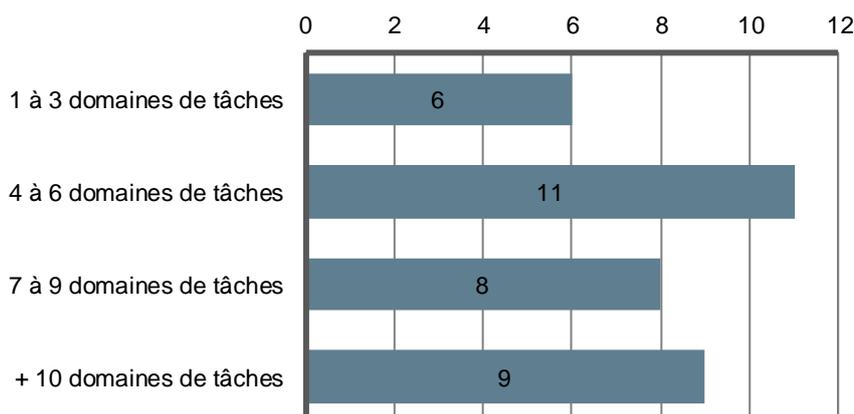
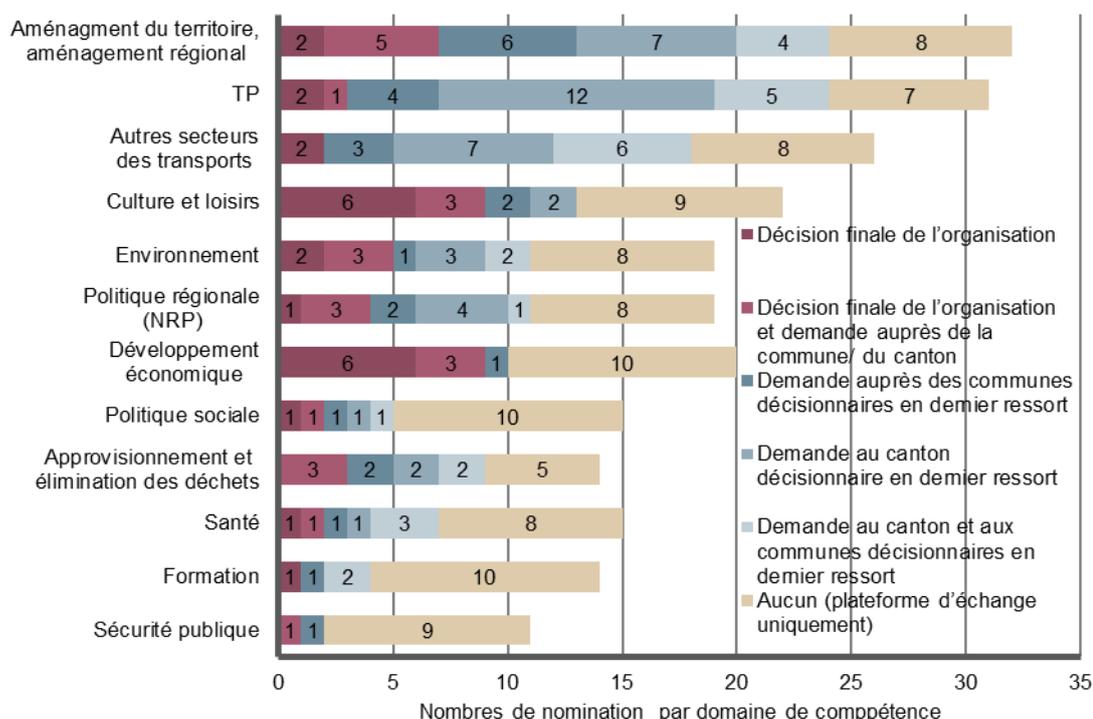


Illustration 3-14 met en évidence l'étendue des compétences décisionnelles des organismes dans les différents domaines de tâches. Les organismes disposent le plus souvent d'un pouvoir définitif en matière de promotion économique ainsi que de culture et loisirs. Dans les domaines des transports publics et de l'aménagement du territoire/planification régionale, la plupart des structures ont indiqué disposer de compétences décisionnelles, soumises toutefois à proposition aux communes, au canton ou au deux. Sécurité publique, éducation, politique sociale et santé publique sont les domaines dans lesquels elles disposent du moindre pouvoir de décision.

Tous les domaines de tâches sont également investis par des organismes dénués de compétences décisionnelles mais assurant l'échange entre membres. L'ETB, la Région capitale, Regio Basiliensis, Agglo Obersee, Regio Frauenfeld et le Réseau urbain neuchâtelois (RUN) constituent de simples plateformes d'échange privées de toute compétence décisionnelle dans

leurs domaines de tâches. La structure de Rivelac œuvre exclusivement à la mise en œuvre du projet d'agglomération et n'est active dans aucun autre domaine.

**Illustration 3-14: Compétences décisionnelles par domaine de tâches<sup>51</sup>**



Les organismes présentant l'intégration la plus avancée (plus de quatre domaines de tâches fixés de manière contraignante) sont les suivants:

- Region Oberaargau
- Lebensraum Lenzburg - Seetal
- Brugg Regio
- Agglo Fribourg
- Conférence régionale Berne-Mittelland
- Conférence régionale Oberland-Ost

Parmi ces dernières, Agglo Fribourg et les Conférences régionales bernoises présentent sans surprise le plus grand nombre de compétences décisionnelles contraignantes, s'appuyant sur une base légale cantonale leur attribuant des missions. C'est toutefois Region Oberaargau

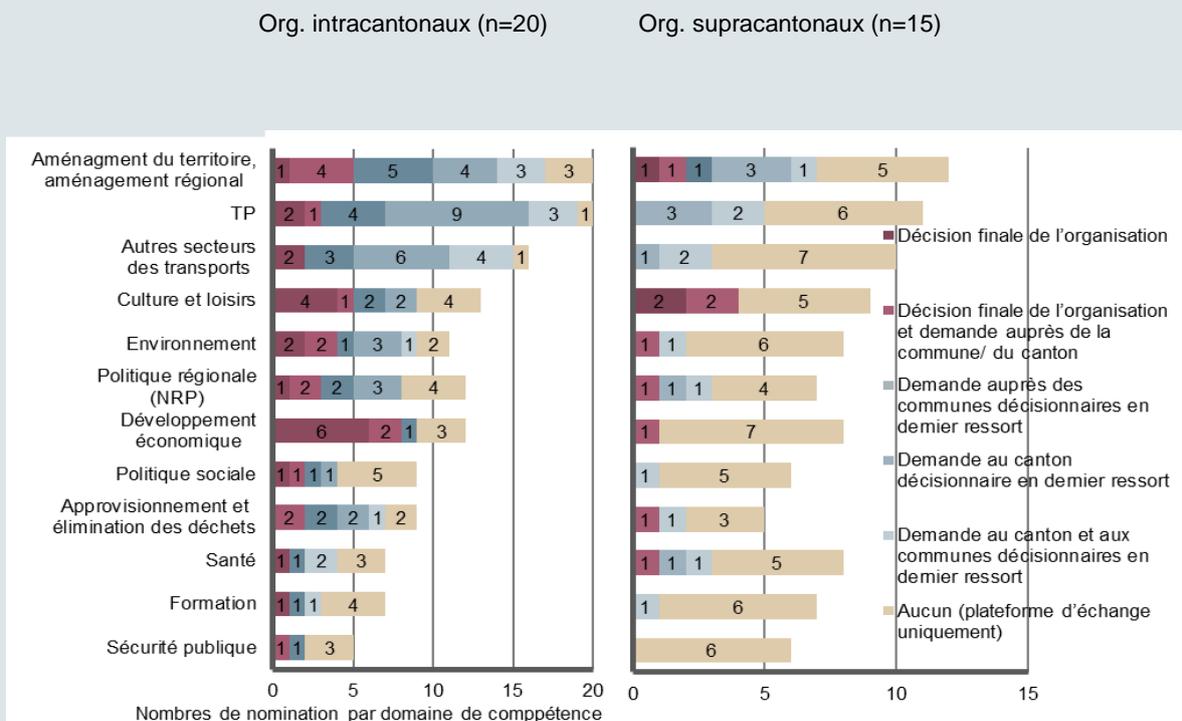
<sup>51</sup> 14 organismes ont indiqué, outre les domaines de tâches mentionnés à l'illustration 3-14, au moins un domaine supplémentaire, toutefois souvent similaire (sport, tourisme, marketing régional ou politique économique). L'agglomération de Delémont assure en outre des tâches informatiques, pour lesquelles elle peut prendre des décisions définitives. L'Ouest lausannois (SDOL) contribue à la coordination de chantiers (uniquement en tant que plateforme d'échange). Au sein de Regio Basiliensis, une plateforme d'échange (sans compétences décisionnelles) à l'intention du secteur scientifique est également mise à disposition dans le cadre de la coopération avec les universités et les hautes écoles spécialisées.

(Conférence régionale refusée) qui affiche la plus forte intégration, suivie par les organismes argoviens Lebensraum Lenzburg Seetal et Brugg Regio. Le canton d'Argovie soutient les acteurs de planification régionale via des mandats de prestations et des subventions.

**Influence de la collaboration supracantonale<sup>52</sup>**

L'illustration ci-dessous présente par domaine de tâches les compétences décisionnelles des organismes d'agglomération intracantonaux et supracantonaux: ces derniers sont investis dans exactement autant, voire davantage de sujets que les premiers (santé publique, éducation, sécurité publique), mais assurent bien plus souvent une simple fonction d'échange sans pouvoir adopter de décision contraignante ni soumettre de proposition votée aux cantons ou aux communes.

**Illustration 3-15: Compétences décisionnelles par domaine de tâches**  
(structure identique à l'illustration 3-14 ci-dessus)



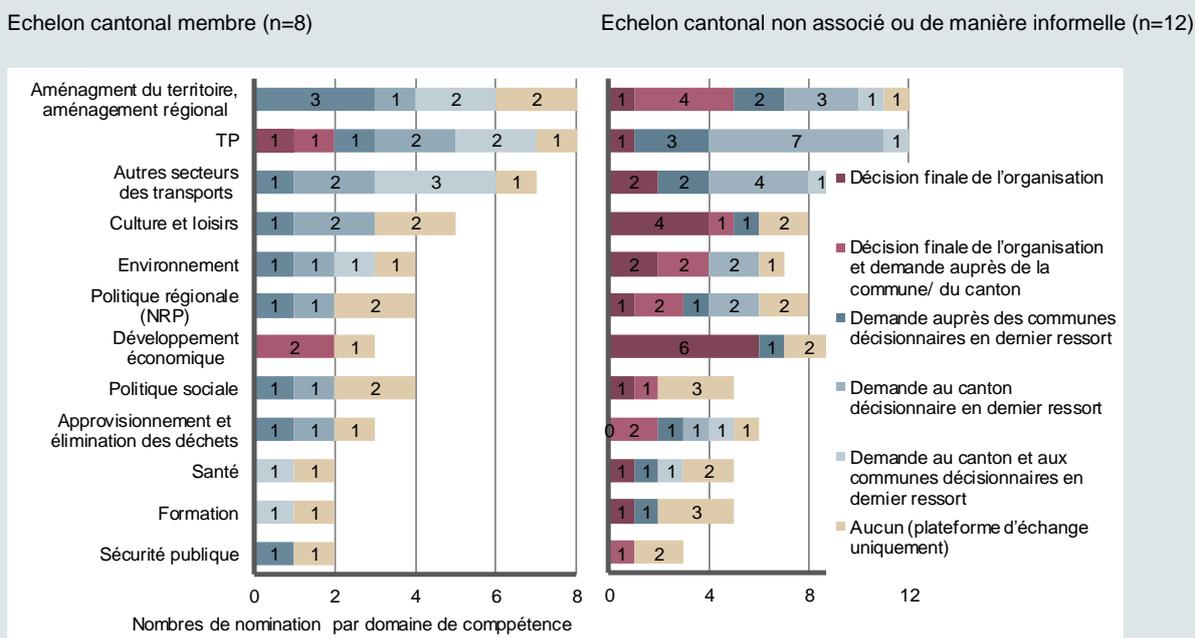
<sup>52</sup> L'annexe à la p. 86 offre une vue d'ensemble des formes juridiques, des compétences décisionnelles et du pouvoir contraignant des organismes d'agglomération.

### Influence de la participation cantonale dans les agglomérations intracantonales<sup>53</sup>

Dans le cadre de la collaboration verticale au sein des organismes d'agglomération se pose la question de l'impact de la participation du canton sur les domaines de tâches et les compétences décisionnelles de ces derniers. A cet effet, l'illustration ci-dessous présente uniquement les organismes actifs dans un seul canton: dans le cas contraire, les structures supracantonales saisiées interférent sur l'impact de la participation cantonale par effet d'«intercantonalité».

On constate que la participation formelle du canton à l'organisme d'agglomération influe particulièrement sur le caractère contraignant des compétences décisionnelles et moins sur le nombre de domaines de tâches couverts. Lorsque le canton est formellement associé en tant que membre, l'organisme est bien plus rarement à même d'adopter des décisions définitives et, par conséquent, assure en règle générale une fonction plus proche de la coordination. En revanche, en cas de groupement exclusivement communal, il est plus fréquent que les missions soient directement réalisées par ou au sein de l'organisme d'agglomération. Dans ce cas, les tâches déléguées à ce dernier relèvent souvent de l'aménagement du territoire et de la planification régionale, de la culture et des loisirs, de l'environnement, de la NPR et de la promotion économique.

**Illustration 3-16: Compétences décisionnelles par domaine de tâches**  
(structure identique à l'illustration 3-14 ci-dessus)



<sup>53</sup> L'annexe à la p. 86 offre une vue d'ensemble des formes juridiques, des compétences décisionnelles et du pouvoir contraignant des organismes d'agglomération.

### 3.6.2 Bilan intermédiaire

Les tâches assurées par les organismes d'agglomération conduisent aux conclusions suivantes concernant les problématiques et objectifs prioritaires:

- **Plus de domaines de tâches:** les principaux domaines de tâches des organismes sont étroitement liés au projet d'agglomération Transports et urbanisation (aménagement du territoire, transports publics, autres dossiers relevant des transports). Les structures agissent également souvent dans d'autres secteurs tels que la culture et les loisirs, la promotion économique ou la NPR. Les résultats mettent ainsi en évidence une collaboration transsectorielle au sein des organismes d'agglomération.
- **Plus de contrainte:** si certains organismes sont en mesure d'adopter des décisions définitives, ce pouvoir reste dans la plupart des cas réservé au canton ou aux communes, notamment en matière de financement et de projets de construction. Dans de nombreux domaines, l'organisme est avant tout dédié à l'échange et à la coordination entre les communes, mais dispose relativement souvent de compétences décisionnelles étendues dans les secteurs de la culture et des loisirs ainsi que de la promotion économique.
- **Collaboration verticale et intercantonale:** au sein des structures de collaboration intracantonales, les tâches déléguées à l'organisme sont fréquemment associées à une compétence étendue. Lorsque l'échelon cantonal est formellement associé à l'organisme d'agglomération, la fonction coordinatrice de ce dernier est renforcée. Les structures supracantonales elles aussi jouent souvent un rôle purement coordinateur.

## 3.7 Financement

### 3.7.1 Résultats du questionnaire

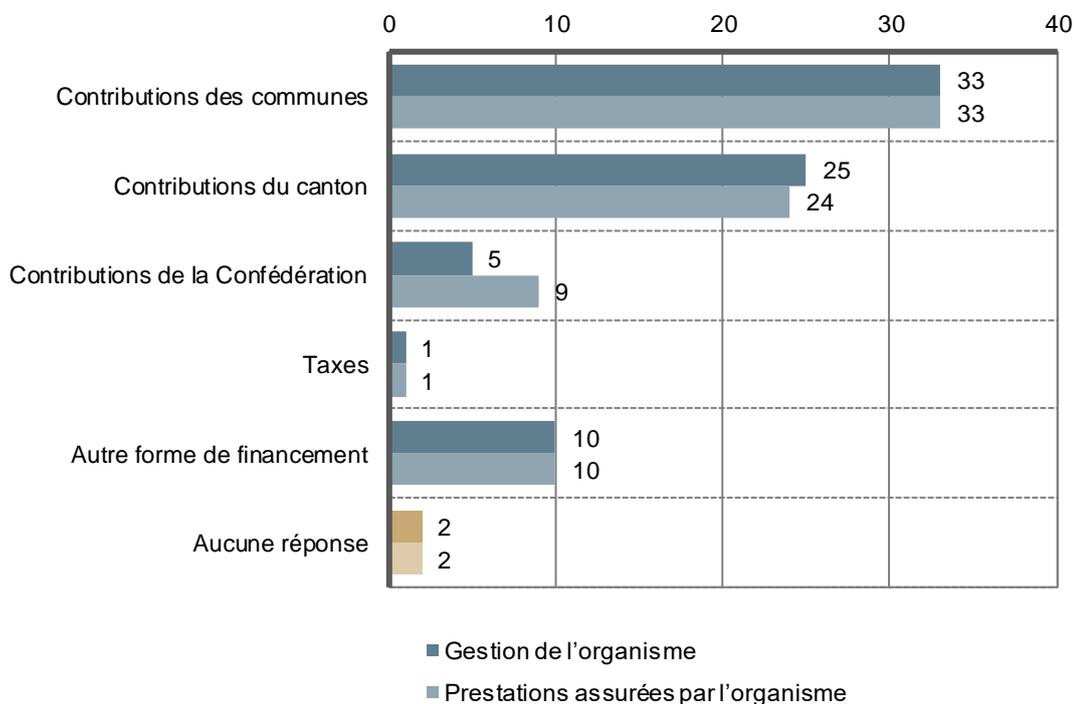
La majorité des organismes est financée par des contributions des communes ou des cantons (Illustration 3-17)<sup>54</sup>. Les contributions de la Confédération sont relativement rarement citées, et toujours en association avec des contributions des communes ou du canton. 13 structures ont indiqué d'autres formes de financement de leur gestion et des prestations: il s'agit la plupart du temps de contributions d'autres membres que la commune ou le canton (p. ex., la principauté de Liechtenstein pour Agglomération Werdenberg-Liechtenstein), mais aussi de sponsors, de fonds de tiers ou de financements sur mandat. Il n'y a quasiment aucune mention de émoluments<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> A l'exception d'AareLand, qui associe les communes de manière indirecte seulement.

<sup>55</sup> Seule la Conférence régionale Oberland-Ost a recours à des émoluments en sus des contributions communales et cantonales.

Illustration 3-17: Financement de l'organisme: gestion et prestations



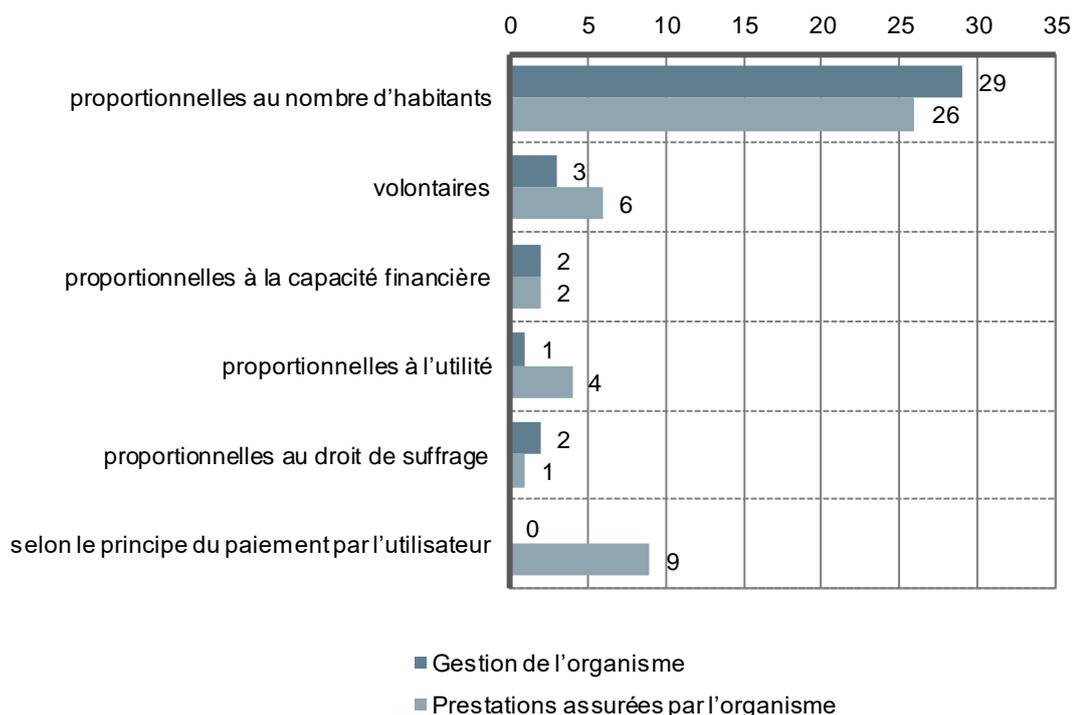
Quasiment toutes les contributions des communes sont proportionnelles au nombre d'habitants (Illustration 3-18)<sup>56</sup>. Quatre organismes financent leur gestion au moyen de contributions communales indépendamment du nombre d'habitants: elles sont volontaires au sein de la Région capitale et de Regio Basiliensis et proportionnelles à l'utilité au sein de Regio Kreuzlingen. ZUGWEST applique des contributions proportionnelles à la capacité financière des communes: environ la moitié est financée via une clé de répartition (nombre d'entreprises par commune) et environ la moitié par des sponsors du secteur commercial (contributions de membres de l'association incluses). L'organisme mobul définit les contributions en fonction du nombre d'habitants et de la capacité financière des communes.

Les prestations assurées sont en premier lieu financées par des contributions proportionnelles au nombre d'habitants. Au total, onze organismes indiquent fixer les contributions selon le principe du paiement par l'utilisateur ou en fonction de l'utilité. Sept d'entre eux sont habilités à prendre des décisions finales pour des tâches définies, notamment en matière de transports

<sup>56</sup> L'ETB est toutefois essentiellement financé par des subventions, les membres s'acquittant de contributions à hauteur de 100 ou 200 euros selon le nombre d'habitants.

publics, de culture et loisirs, de promotion économique, de NPR ou d'environnement<sup>57</sup>. Les quatre autres structures déclarent piloter la mise en œuvre des projets d'agglomération (avec le canton et les communes) et limiter leur action aux domaines des transports et de l'aménagement du territoire<sup>58</sup>.

**Illustration 3-18: Contributions des communes**



La quasi-totalité des organismes a répondu par la négative à la question portant sur l'existence dans les agglomérations de **mécanismes de compensation** d'ordre financier. Diverses structures présentent néanmoins des ébauches de mécanismes de compensation, cependant associés en règle générale aux systèmes cantonaux de péréquation et de compensation des charges.

<sup>57</sup> Transports publics: Agglo Fribourg, mobul; culture et loisirs: Brugg Regio, Conférence régionale Berne-Mittelland, seeland.biel/bienne, LuzernPlus, St. Galler Rheintal, Agglo Fribourg; promotion économique et tourisme: Brugg Regio, Conférence régionale Berne-Mittelland, St. Galler Rheintal, Agglo Fribourg; NPR: Brugg Regio, Conférence régionale Berne-Mittelland; environnement: Brugg Regio, Conférence régionale Berne-Mittelland, Agglo Fribourg.

<sup>58</sup> Regio Frauenfeld ainsi que les organismes francophones Grand Genève, Ouest lausannois (SDOL) et Rivelac, dans lesquels les contributions sont définies exclusivement selon le principe du paiement par l'utilisateur.

### 3.7.2 Bilan intermédiaire

Le financement des organismes d'agglomération conduit aux conclusions suivantes:

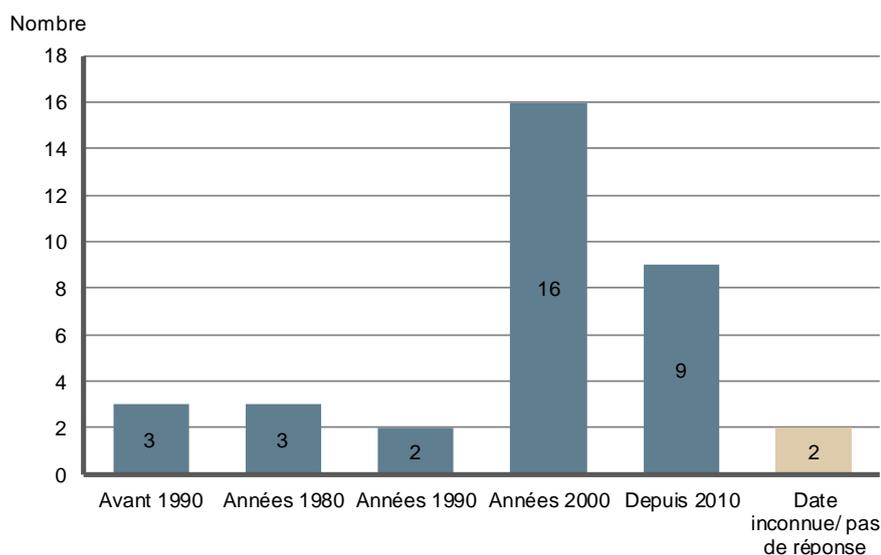
- **Plus de contrainte/plus de domaines de tâches:** certes, la gestion et les prestations assurées des organismes d'agglomération sont financées en premier lieu par des contributions proportionnelles au nombre d'habitants et il n'existe pas de mécanisme de compensation d'ordre financier à l'échelle de l'agglomération. Les exemples présentés montrent toutefois que des modèles de financement axés sur le principe du paiement par l'utilisateur ou sur l'utilité sont possibles au-delà des transports publics si les agglomérations disposent de compétences décisionnelles dans les domaines concernés (culture et loisirs, promotion économique et tourisme, NPR, environnement).
- **Collaboration verticale:** en règle générale, les cantons et les communes fournissent une contribution commune à la gestion et aux prestations assurées des organismes d'agglomération.

## 3.8 But et évolution de l'organisme

### 3.8.1 Résultats du questionnaire

**Année de fondation:** 25 organismes sur 35 ont vu le jour après 2000, dont neuf depuis 2010. Les structures créées avant 2000 sont relativement rares. Les trois organismes les plus anciens datent d'avant 1980<sup>59</sup>. Cependant, une collaboration en partie informelle existait souvent avant la fondation.

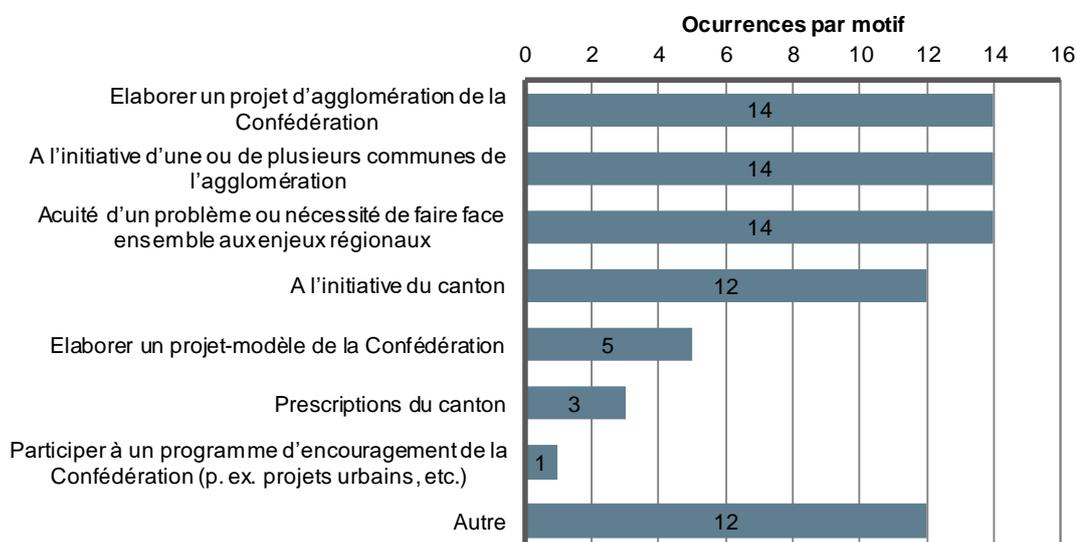
**Illustration 3-19: Année de création des organismes**



<sup>59</sup> Parmi les structures de collaboration les plus anciennes, on peut citer Baden Regio (1947), Regio Basiliensis (1963) et Region Oberaargau (1967).

**Motifs de la fondation:** les structures ont souvent été mises en place dans plusieurs objectifs. Les quatre motifs le plus fréquemment cités sont l'élaboration d'un projet d'agglomération, l'initiative d'une ou de plusieurs communes de l'agglomération, l'acuité d'un problème ou la nécessité de faire face ensemble aux enjeux régionaux ainsi que l'initiative du canton. Cinq organismes ont également été fondés en vue d'élaborer un projet-modèle de la Confédération. Les prescriptions du canton ont joué un rôle dans trois cas, la structure Planungsverband der Region Aarau (PRA) les indiquant même comme unique motif de fondation. Les organismes ont souvent été créés à partir de formes de collaboration déjà existantes<sup>60</sup>.

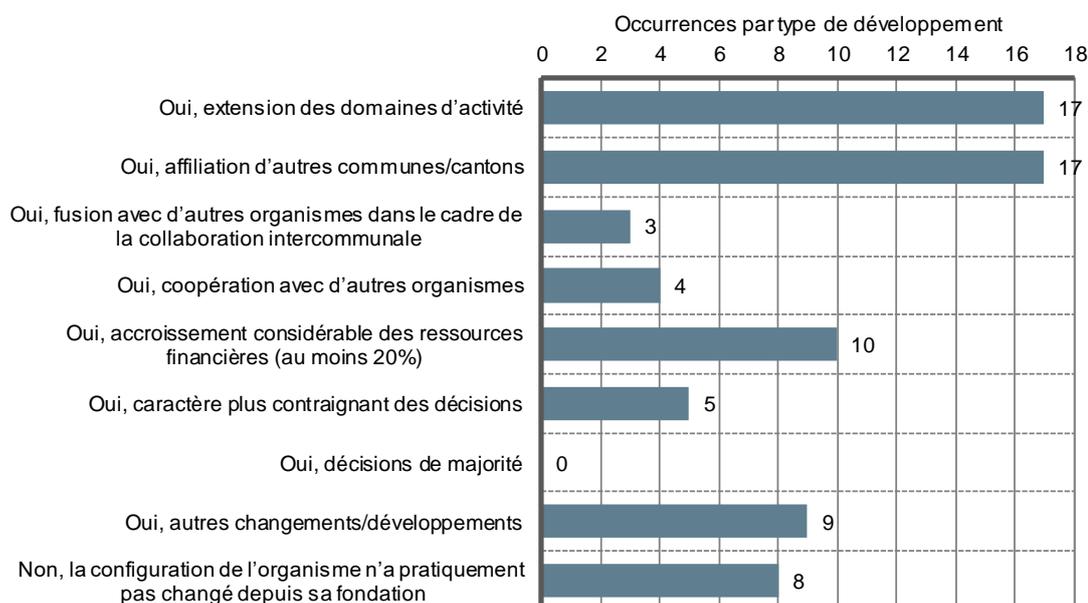
**Illustration 3-20: Motifs de fondation des organismes**



Les organismes se sont en règle générale développés (affiliation d'autres communes/cantons/structures, fusions) et ont étendu leurs domaines de tâches. Parmi les missions supplémentaires ont été cités la promotion économique régionale, le marketing régional, le développement régional mais aussi la culture et les loisirs. Dans dix structures, les ressources financières ont nettement augmenté depuis la fondation. En revanche, la force obligatoire des décisions n'a été renforcée que dans cinq organismes: Region Oberaargau, Brugg Regio, agglomération de Delémont, Agglo Obersee et Agglomération Brig-Visp-Naters.

<sup>60</sup> Regio Basiliensis et ZUGWEST, notamment, on vu le jour à l'initiative du secteur privé. La première des deux structures a été créée dans le cadre d'un projet privé rassemblant des représentants commerciaux, scientifiques et civils. La seconde a été influencée non seulement pas l'économie, mais aussi par la valorisation du site et par l'anonymisation progressive de la région due à la croissance.

Illustration 3-21: Evolution de l'organisme



### 3.8.2 Bilan intermédiaire

La fondation et le développement des organismes d'agglomération conduisent aux conclusions suivantes concernant les problématiques et objectifs prioritaires:

- **Plus d'efficacité:** les structures de collaboration ont fusionné ou d'autres organismes se sont associés à la collaboration (après la création de l'organisme interrogé) dans un petit nombre d'agglomérations seulement. En revanche, la fréquente extension des domaines de tâches et des ressources financières indique que les organismes apportent une valeur ajoutée.
- **Plus de domaines de tâches:** la moitié des organismes interrogés s'est vu confier des missions supplémentaires.
- **Plus de contrainte:** seules cinq structures déclarent que le caractère contraignant de leurs décisions a été renforcé depuis leur création. Il convient toutefois de noter que dans la plupart des cas, leur fondation constituait déjà une avancée en ce sens.

## 4 Evaluations de la collaboration actuelle et possibilités de développement

### 4.1 Collaboration actuelle et potentiels au sein de chaque agglomération

Comme le montre l'illustration suivante, presque tous les secrétariats des organisations estiment que le **périmètre de l'organisation** correspond à l'espace fonctionnel. Seuls LuzernPlus et Regio Kreuzlingen ne sont pas de cet avis. Pour LuzernPlus, les compétences devraient en règle générale être exécutées dans un périmètre plus petit, pour Regio Kreuzlingen, dans un périmètre plus grand. Deux organisations n'ont donné aucune indication à ce sujet.

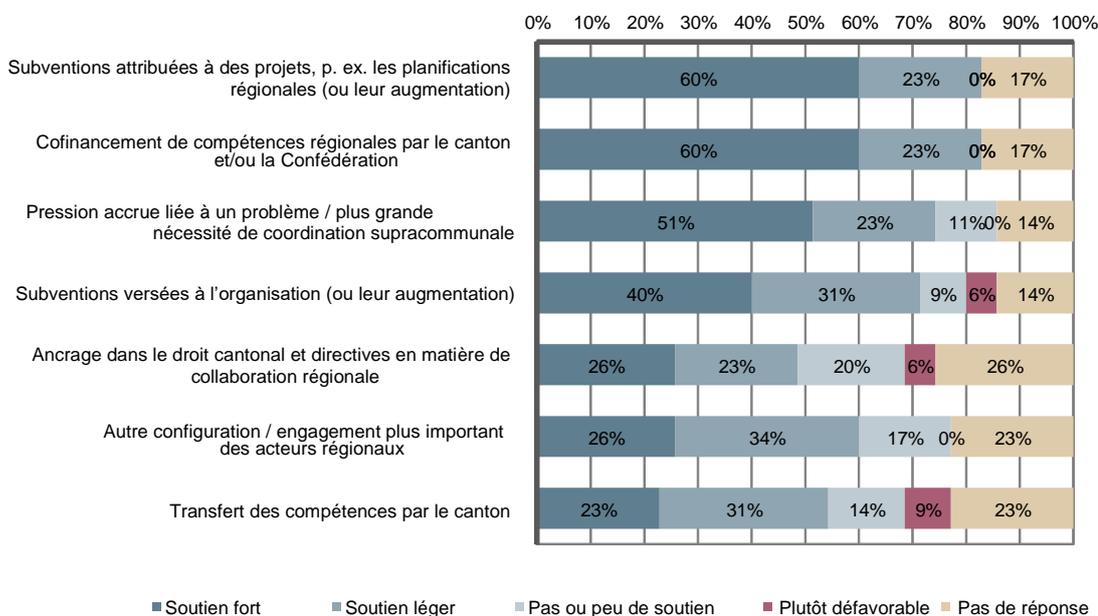
**Illustration 4-1: Espace fonctionnel, besoin d'élargissement de la collaboration, projets de fusion**

| Question   | Réponse  | Fréquence | %   |
|--|--|-----------|-----|
| Le périmètre de l'organisation correspond-il à l'espace fonctionnel?                                       | Oui, le périmètre de l'organisation correspond plus ou moins à l'espace fonctionnel des compétences attribuées | 31        | 94% |
|  | Non, en règle générale, les compétences doivent être exercées dans un périmètre plus large                     | 1         | 3%  |
|  | Non, en règle générale, les compétences doivent être exercées dans un périmètre moins large                    | 1         | 3%  |
|  | Pas de réponse   | 2         |     |
| Y a-t-il un besoin et/ou des intentions concrètes de collaboration?  | Oui, besoin et/ ou intention   | 21        | 60% |
|  | Non, ni besoin ni projet   | 14        | 40% |
| Y a-t-il une intention de fusion entre des communes et votre organisation?                                 | Oui  | 14        | 42% |
|  | Non  | 19        | 58% |
|  | Pas de réponse   | 2         |     |
| Y a-t-il dans votre organisation des communes qui collaborent de façon approfondie dans certains domaines? | Oui, dans différentes combinaisons au sein de l'organisation   | 11        | 32% |
|  | Oui, en dehors de l'organisation   | 11        | 32% |
|  | Oui, aussi bien au sein qu'en dehors de l'organisation   | 8         | 24% |
|  | Non  | 4         | 12% |
|  | Pas de réponse   | 1         |     |

Près des deux tiers des personnes interrogées indiquent qu'il existe un besoin et/ou l'intention concrète **d'élargir la collaboration** existante au sein de leur organisation. Selon les réponses fournies, **les intentions de fusion** entre des communes de l'organisation concernent 42% des agglomérations. Pour une grande majorité des agglomérations, les communes participantes collaborent de façon approfondie dans certains domaines, au sein et/ou en dehors de l'organisation.

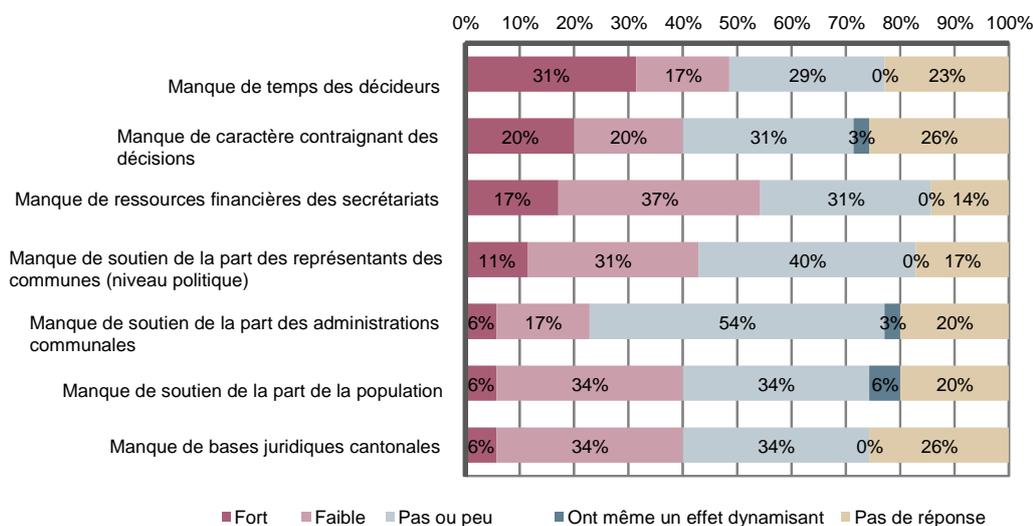
Illustration 4-2 présente les estimations des personnes interrogées sur les facteurs susceptibles de favoriser un approfondissement de la collaboration. En premier lieu, 60% des personnes interrogées mentionnent les subventions de projets et le cofinancement des compétences régionales par le canton et/ou la Confédération. Elles estiment en outre que les subventions versées à l'organisation encourageraient également la collaboration, mais moins que le soutien spécifique à un projet ou le cofinancement de la réalisation des tâches. En revanche, elles accordent moins d'importance au rôle du canton: l'ancrage juridique comme les directives concernant la collaboration ou le transfert de compétences sont perçus comme moins significatifs que les contributions financières. Enfin, selon les personnes interrogées, l'augmentation de la pression liée à un problème est/serait un facteur important de l'approfondissement de la collaboration.

**Illustration 4-2: Facteurs susceptibles de favoriser un approfondissement de la collaboration**

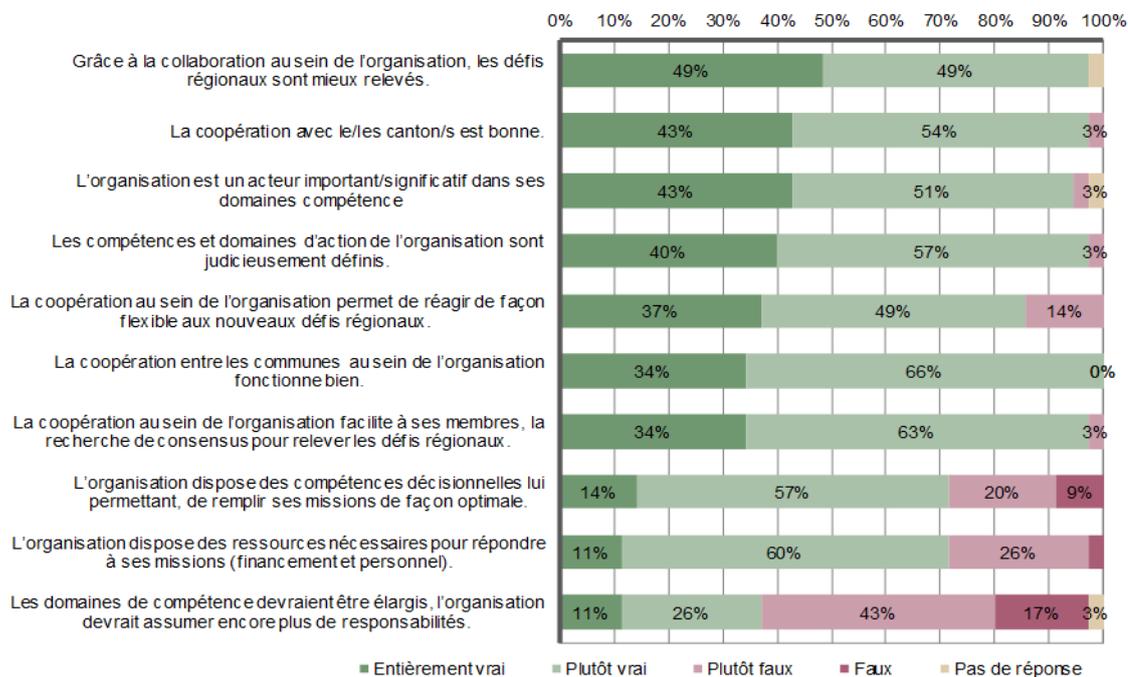


Parmi les facteurs défavorables, les personnes interrogées attribuent une importance relative- ment grande au manque de ressources des décideurs et des secrétariats, au manque de sou- tien de la part des représentants des communes et à l'absence de caractère contraignant des décisions. D'après les estimations, le manque d'appui de la part des administrations commu- nales, le manque de soutien de la population ou encore le manque de bases juridiques dans le droit cantonal jouent un rôle moindre.

**Illustration 4-3: Obstacles à l'approfondissement de la collaboration**



**Illustration 4-4: Fonctionnement de la collaboration dans l'organisation d'agglomération**

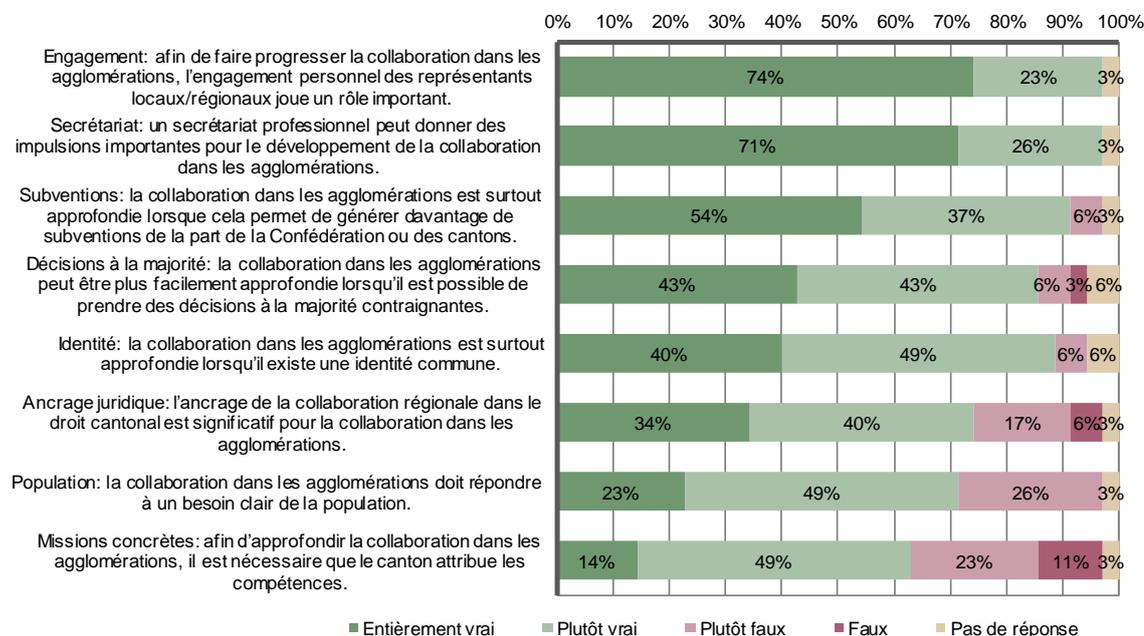


L'illustration ci-dessus montre comment les personnes interrogées évaluent le fonctionnement de la collaboration dans leur propre agglomération. D'une façon générale, la collaboration est jugée «plutôt positive» ou «positive». La majorité des personnes interrogées indique qu'aucune autre mission ne devrait être prise en charge.<sup>61</sup> Il n'y a que dans le domaine des ressources financières nécessaires et des compétences décisionnelles permettant d'accomplir les missions de façon optimale que les personnes interrogées sont relativement nombreuses à signaler une lacune.

## 4.2 Facteurs de succès et obstacles à la collaboration des agglomérations en général

Comme l'indique l'illustration suivante, l'investissement personnel des représentants locaux et régionaux ainsi que le professionnalisme du secrétariat sont considérés comme les principaux facteurs d'une collaboration réussie. Les subventions arrivent en troisième position. Du point de vue des personnes interrogées, la possibilité de prendre des décisions contraignantes en général, l'identité régionale ainsi que l'ancrage juridique ne revêtent qu'une importance relative. Les évaluations des personnes interrogées indiquent que les besoins de la population régionale ainsi que l'attribution de missions concrètes par le canton sont des facteurs plutôt insignifiants.

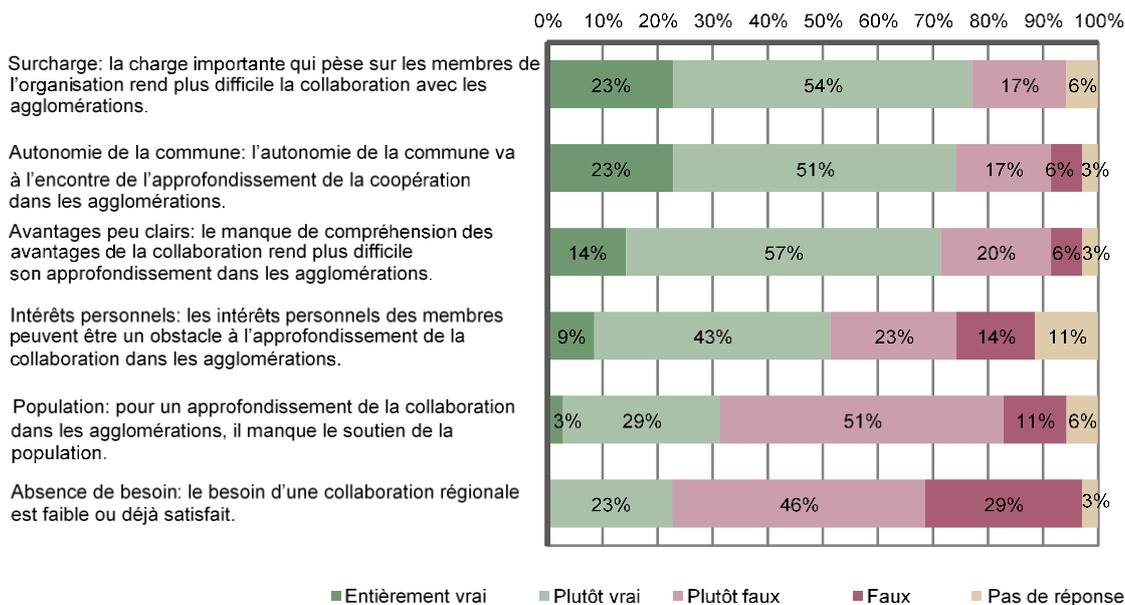
Illustration 4-5: Facteurs de réussite de la collaboration d'une façon générale



<sup>61</sup> Selon l'évaluation du groupe d'accompagnement, il est possible que cette question ait été mal comprise et qu'une grande partie des organisations souhaite un élargissement des compétences.

Selon l'enquête, d'une façon générale, les obstacles à la collaboration résident dans l'autonomie des communes, dans la surcharge des membres de l'organisation et dans le manque de clarté des avantages. Les intérêts personnels, qui peuvent faire obstacle à l'approfondissement de la collaboration, jouent également un rôle important. En revanche, le degré de soutien de la population n'est pas considéré comme un obstacle.

**Illustration 4-6: Obstacles à la collaboration en général**



## 5 Conclusions et discussion

### 5.1 Résumé de l'état de la collaboration dans les agglomérations

Depuis environ 20 ans, la politique des agglomérations retient l'attention: il est devenu de plus en plus clair que de nombreux problèmes ne peuvent être résolus que dans l'espace fonctionnel, qui dépasse souvent les frontières de la commune et du canton. C'est l'une des raisons qui ont conduit à la création de la CTA et lancé la discussion sur le thème des structures et institutions de la collaboration dans les agglomérations. Depuis sa création en 2001, la CTA a contribué à atteindre cet objectif par le biais de plusieurs contributions<sup>62</sup> et elle doit, conformément à la stratégie tripartite, «développer les bases conceptuelles et encourager les échanges d'expériences.»

Le bilan établi indique que ces dernières années, la collaboration dans les agglomérations s'est nettement développée:

- **De nombreuses organisations nouvelles** ont vu le jour et de nombreuses organisations existantes se sont développées. Les projets d'agglomération Transports et urbanisation, de même que certains projets-modèles de la Confédération, ont été l'un des principaux moteurs de l'institutionnalisation de la collaboration des agglomérations.
- De nombreuses organisations permettent de prendre des **décisions contraignantes** et, dans la plupart des cas, des décisions à la majorité. Dans la plupart des cas, les décisions finales sont cependant du ressort des communes et cantons, car ce sont eux qui disposent des compétences financières correspondantes. Les domaines de la culture et du développement économique font ici figure d'exception, car en ce qui les concerne, les organisations disposent souvent également de la possibilité de prendre la décision finale dans la mesure où la mission leur est confiée.<sup>63</sup>
- Les organisations traitent toutes du **«sujet central» des transports et de l'urbanisation**, et sont donc presque toutes impliquées dans les projets d'agglomération Transports et urbanisation, mais elles sont aussi actives dans de **nombreux autres secteurs**. C'est pourquoi, dans la plupart des cas, on peut parler d'une collaboration transversale.
- La forme détaillée des **organisations** diverge d'une agglomération à l'autre. Les organisations font cependant généralement une différence entre l'assemblée générale des membres («le législatif») et un comité directeur («l'exécutif»). D'autre part, elles disposent de secrétariats qui prennent en charge des tâches opérationnelles et administratives, ainsi que très souvent de commissions ou de groupes de travail pour des domaines thématiques particuliers. Ainsi, presque toutes les organisations reposent plus ou moins sur les modèles de la

---

<sup>62</sup> Il s'agit notamment de: CTA (2004), collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations. CTA (édit.) (2006), renforcement de la collaboration dans les agglomérations intercantionales; CTA (édit.) (2007), la voie vers une politique globale des agglomérations.

<sup>63</sup> La raison de cette «exception» repose probablement sur le fait qu'ici, en raison de l'attribution des compétences et des moyens financiers engagés, il n'est en règle générale pas nécessaire d'avoir une décision finale au niveau cantonal, c'est pourquoi les décisions peuvent être prises au niveau de l'agglomération.

CTA.

- La collaboration dans les agglomérations est majoritairement **considérée comme positive**. Les carences mentionnées concernent très souvent le domaine du financement, mais très rarement celui de l'ancrage juridique dans le droit cantonal, du caractère contraignant des décisions ou de la couverture sectorielle. Le manque de temps que les décideurs consacrent à cette question est l'obstacle le plus souvent mentionné pour une collaboration approfondie.
- Bien que les espaces fonctionnels soient souvent différents selon les domaines de tâches, et malgré le fait que le périmètre des agglomérations conformément à l'OFS (qui s'applique également aux PA T+U) ne corresponde pas toujours à ces espaces, les **périmètres trouvés** donnent aux secrétariats l'impression de correspondre parfaitement aux espaces fonctionnels.

**Ou en résumé:** le «laboratoire fédéral suisse» a apporté dans ce domaine une variété de solutions qui sont la plupart du temps jugées positives, et qui à l'évidence tiennent compte des grandes différences de situation (taille, secteurs, législations cantonales, etc.).

En raison de la grande diversité des organisations d'agglomération, il n'est pas possible d'en dresser une **typologie** au sens strict. Les principales caractéristiques sont le caractère contraignant des décisions et les secteurs politiques impliqués. Cependant, étant donné qu'il existe une grande variation pour ces deux caractéristiques, une typologie correspondant à une classification en un petit nombre de groupes paraît peu judicieuse. Il s'est néanmoins avéré que deux caractéristiques avaient une influence particulière sur le caractère contraignant des décisions dans les structures de collaboration: dans les organisations d'agglomération intercantionales et, d'une façon générale, dans toutes les organisations dans lesquelles le canton prend de façon formelle sa part de responsabilité, il est plus rare que des décisions «contraignantes» puissent être prises. Cela peut être lié au fait que la collaboration transversale des niveaux cantonaux ou nationaux oblige à relever des défis particuliers du fait de la structure fédérale de la Suisse.

En matière d'objectifs et de problématiques transversaux, on peut tirer quelques conclusions résumées dans le tableau ci-dessous. La présente étude avait pour principal objectif de dresser un bilan et n'a pas été conçue comme une évaluation. C'est pourquoi quelques-unes des conclusions tirées soulèvent des questions auxquelles il conviendra de répondre dans d'autres études plus approfondies sur la base de clarifications.

**Illustration 5-1: Conclusions concernant les objectifs et problématiques transversaux**

| Objectifs & questions                | Résultats du bilan  |
|--------------------------------------|---|
| <b>Plus d'efficacité</b>             | Les organisations existantes contribuent à une plus grande efficacité de la collaboration dans les agglomérations en facilitant la coordination dans les domaines d'activité qui leur sont attribués et en permettant la prise de décisions à la majorité. En revanche, il existe souvent d'autres organisations de collaboration en parallèle: la collaboration s'organise donc à plusieurs niveaux.   |
| <b>Plus de contrainte</b>            | Les organisations sont en règle générale institutionnalisées au-delà de la collaboration contractuelle liée à un projet. Il s'agit majoritairement d'associations, plus rarement de formes juridiques contraignantes et spécifiques. En conséquence, il est possible, au moins dans certains domaines, et notamment dans les organisations « intracantonales », de prendre des décisions contraignantes. En règle générale cependant, les organisations ont principalement une fonction de coordination, tandis que les décisions finales concernant des mesures ayant un impact financier sont prises par les cantons et communes membres. |
| <b>Plus de domaines d'activité</b>   | Les domaines d'activité en lien avec le projet d'agglomération Transports et urbanisation (aménagement du territoire, transports publics, autres thèmes liés au transport) sont les plus souvent mentionnés. Cependant, d'autres thèmes sont généralement également considérés (notamment la culture et les loisirs, le développement économique et le tourisme). Les résultats indiquent clairement que la collaboration transversale dans les organisations d'agglomération existe et a été développée dans de nombreux cas.  |
| <b>Plus de démocratie</b>            | Les communes sont représentées par un/une ou plusieurs président(e)(s) de commune ou d'autres membres de l'exécutif, les cantons par des acteurs administratifs. Le droit de participation de la population est en règle générale exercé indirectement par l'intermédiaire des compétences financières des communes et des cantons.   |
| <b>Collaboration verticale</b>       | Très souvent, les communes aussi bien que le(s) canton(s) participent à l'organisation. Le transfert de tâches est effectué en règle générale par les communes, seuls quelques cantons utilisent des organisations d'agglomération et leur attribuent des missions. Lorsque les cantons participent de façon formelle à l'organisation, ces organisations ont généralement une fonction de coordination plutôt que de prise en charge de missions de façon autonome.  |
| <b>Collaboration inter-cantonale</b> | Dans les organisations d'agglomération intercantionales, l'institutionnalisation est moins avancée et prend en règle générale la forme d'une association. Ces organisations servent principalement de plateforme de coordination.   |

**5.2 Réflexions concernant les recommandations de la CTA 2004**

La CTA a fait parvenir des recommandations à la Confédération, aux cantons ainsi qu'aux communes et villes dans le cadre de son travail de base sur la collaboration horizontale et verticale au sein de l'agglomération, sur la base de nombreuses thèses de la GTT.<sup>64</sup> Quelques recommandations seront discutées dans les paragraphes suivants, à la lumière des conclusions tirées du bilan. Il convient toutefois de mentionner que la présente étude ne constitue

<sup>64</sup> Les recommandations se trouvent dans le document CTA (2004), collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, pp. 82 à 88, et sont fournies en annexe du présent rapport à partir de la p. 87.

pas une évaluation en soi. Cependant, le bilan peut fournir des indications sur le développement réel par rapport aux recommandations de la CTA.

### 5.2.1 Recommandations à destination de la Confédération

Les recommandations de 2004 à destination de la Confédération demeurent pour la plupart valables aujourd'hui ou ont été reprises dans le cadre de la politique des agglomérations de la Confédération, notamment dans le rapport sur la politique des agglomérations de la Confédération 2016+. Deux d'entre elles doivent faire l'objet d'une discussion particulière à la lumière du bilan:

Recommandation 3.3 – Lois: *«La Confédération étudie la possibilité – dans le cadre des ressources disponibles – de conditionner à l'existence d'un projet d'agglomération d'autres mesures de soutien sectoriels (dans d'autres domaines) que celles affectées au transport d'agglomération coordonné avec l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Elle examine par ailleurs l'éventualité d'intégrer les mesures de soutien existantes aux programmes d'encouragement transsectoriels.»*

Conformément aux diverses constatations déjà faites et aux conclusions du présent bilan, les projets d'agglomération étaient et demeurent un moteur central de la collaboration horizontale et verticale institutionnalisée des agglomérations. On peut donc supposer que cette combinaison d'incitations financières et d'exigences envers la collaboration conduirait également à un renforcement de la collaboration dans d'autres secteurs. Les organisations d'agglomération interrogées considèrent elles aussi les incitations financières comme le moyen le plus efficace de renforcer la collaboration. C'est pourquoi cette **recommandation doit être soutenue**.

Certes, les projets d'agglomération doivent être conçus de façon à inclure l'ensemble des thèmes liés au développement durable des transports et de l'urbanisation, conformément au rapport du conseil de la Confédération. Cependant, les mesures concernant le «renforcement de la cohésion sociale» de la stratégie tripartite des agglomérations ne sont toujours pas intégrées aux projets d'agglomération. La mise en œuvre du programme *Cohésion dans les quartiers* est certes prévue<sup>65</sup>, mais il n'existe pas d'incitation financière comparable à celle utilisée pour les projets d'agglomération, qui, au-delà de la simple incitation à la collaboration, soutient également la prise en charge commune de nouveaux domaines d'activité.

Recommandation 4.3 – Organisation: *Dans le cadre du développement régional, «La politique des agglomérations et la «Nouvelle politique régionale» (NPR) se complètent. La coordination entre les deux politiques doit être assurée.»*

---

<sup>65</sup> Voir conseil fédéral (2015), politique des agglomérations de la Confédération 2016+, p. 51 pour la coordination spatiale et thématique de l'instrument projets d'agglomération, ainsi que les pp. 53 à 56 pour l'état d'avancement et la mise en œuvre des projets d'agglomération.

Cette **recommandation aussi doit être renforcée**. La discussion sur la collaboration dans les agglomérations continue d'évoquer largement le thème du développement territorial durable, qui dépasse naturellement les frontières de l'agglomération. Le bilan le confirme: plus de la moitié des organisations d'agglomération indiquent prendre en charge des missions en rapport avec la Nouvelle politique régionale (NPR). Ceci est par ailleurs confirmé par le fait que certains cantons, tout en soutenant la collaboration intercantonale, prévoient comme cadre de référence spatial les «régions» et non les agglomérations.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la discussion actuelle sur l'élargissement de la CTA à une conférence tripartite qui comprendrait également les espaces ruraux. Dans son rapport sur la politique des agglomérations 2016+, la Confédération établit un lien étroit entre les instruments de la politique des agglomérations et ceux de la politique pour les espaces ruraux et ouvre le débat sur l'élargissement de la CTA.<sup>66</sup> Il convient par ailleurs de noter qu'à partir de 2016, le réseau «regiosuisse» n'est plus en charge uniquement de la communication et du transfert des connaissances dans le domaine de la NPR mais aussi des missions dans le domaine de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Avec le développement de la politique des agglomérations et la mise au point d'une politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, la Confédération tente de prendre en considération les défis spécifiques et communs des espaces urbains et ruraux de façon appropriée et de contribuer à un développement territorial cohérent.

### 5.2.2 Recommandations à destination des cantons

Les recommandations de la CTA de 2004 à destination des cantons restent valables à la lumière du bilan. Les difficultés supplémentaires dans la formulation de recommandations à destination des cantons par rapport à celles destinées à la Confédération sont dues au fait que les cantons disposent d'organisations diverses (répartition des tâches « intracantonales » au sein de l'administration ainsi qu'entre les cantons et les communes) et que les agglomérations dépassent souvent les frontières d'un seul canton.<sup>67</sup> La CTA a renoncé à recommander des modèles ou des domaines d'activité spécifiques et laisse volontairement une grande marge de manœuvre aux acteurs.

Si les recommandations à destination des cantons restent valables, notamment en raison de la grande marge de manœuvre accordée et de la diversité des variantes, plusieurs questions et points de discussion ont été soulevés et doivent être clarifiés, en particulier par les cantons:

- **La diversité des formes de collaboration est-elle souhaitable ou judicieuse?** conformément au **principe de subsidiarité**, il existe une volonté de laisser chaque agglomération décider par elle-même des activités devant faire l'objet d'une approche commune et de

<sup>66</sup> Voir aussi Conseil fédéral (2015), politique des agglomérations de la Confédération 2016+, p. 51 ainsi que p.61 à 74.

<sup>67</sup> C'est le cas dans 4 agglomérations sur 10. En conséquence, la CTA a également consacré à ce thème un travail de base: CTA (édit.) (2006), renforcement de la collaboration dans les agglomérations intercantionales.

choisir le niveau de mise en œuvre (planification, demande au canton, décision, financement, mise en œuvre). Les cantons (et la Confédération) peuvent piloter le processus non (seulement) par le biais de la formation d'institutions, de l'information et de la coordination (voir ci-dessous et illustration 5-2), mais aussi par le biais d'exigences et d'incitations financières. La Confédération a ainsi montré l'exemple avec les projets d'agglomération Transports et urbanisation: les exigences envers les programmes étaient élevées, les incitations financières fortes, et l'**autonomie d'organisation** est restée largement préservée.

Globalement, en Suisse, une grande diversité de formes d'organisations répond à une certaine logique. Cependant, une fois la phase initiale passée, il s'agit de se demander dans quelle mesure une consolidation de ces formes d'organisation s'avère nécessaire:

- Au sein des cantons, une (trop) grande diversité est source de difficultés (complexité, traitement inégal des communes). L'harmonisation et la simplification des structures doivent donc être étudiées. Cependant, elles s'inscrivent dans une approche de solutions sur mesure pour des espaces différents.
  - Pour les organisations intercantionales dont l'intégration n'en est qu'à ses débuts, le renforcement et le développement sont nécessaires, du moins permettent-ils d'atteindre une certaine harmonisation des structures.
- **Les cantons souhaitent-ils poursuivre le développement de la collaboration des agglomérations?** Comme le bilan l'a montré, les cantons règlent la collaboration intercommunale sur le plan juridique et participent souvent au financement de l'exploitation des organisations intercommunales. Comparé au projet d'agglomération, cependant, les **cantons ne mettent généralement pas en place d'incitations et d'exigences aussi claires à la collaboration dans les agglomérations**. La plupart d'entre eux ne disposent ni de stratégies d'agglomérations cantonales, ni d'un ancrage juridique au niveau de l'agglomération (au-delà des projets d'agglomération), et ils n'obligent pas leurs communes, par la voie hiérarchique, à collaborer dans certains domaines d'activité spécifiques aux agglomérations. Les bases juridiques et les incitations financières cantonales sont donc efficaces pour lever les blocages et les vétos,<sup>68</sup> car dans une majorité d'organisations d'agglomération, il existe un besoin ou une intention concrète d'approfondir la collaboration. Cependant, le bilan montre également que la collaboration des agglomérations atteint ses limites: le manque de temps des décideurs est le facteur défavorable le plus souvent mentionné pour un approfondissement de la collaboration. Dans ce contexte, il convient de préciser que les fusions de communes dans le périmètre d'une agglomération permettraient également de simplifier la collaboration des agglomérations.
  - **Quelles sont les tâches que les organisations d'agglomération devraient régler de façon «contraignante»?** Le bilan indique que les organisations prennent notamment en charge les fonctions de planification et de coordination et assument un rôle d'intermédiaire entre le niveau cantonal et le niveau communal, contribuant ainsi à l'exécution efficace des

---

<sup>68</sup> Comme pour les conférences régionales du canton de Berne: l'unanimité n'est pas nécessaire mais il faut 2/3 des communes et 2/3 de la population pour une «décision de fondation». On peut imaginer la même chose pour un transfert des activités à une organisation d'agglomérations (idem en cas de fusion).

activités. Mais ce sont les cantons et les communes qui portent la responsabilité finale de la mise en œuvre de mesures planifiées et coordonnées, et donc de l'engagement de moyens financiers conséquents. Du point de vue des réflexions théoriques sur la démocratie, il s'agit de la bonne approche dans la mesure où la CTA et ses responsables ont confirmé à plusieurs reprises qu'il n'était pas question d'un **quatrième niveau étatique. Sans stratégie cantonale prioritaire** dotée des instruments adéquats ni intérêts communs clairement définis des communes des agglomérations, la collaboration des agglomérations doit rester **limitée de façon quasi automatique à une fonction de planification et de coordination dans le cadre du projet d'agglomérations**. Cela vaut particulièrement pour les agglomérations intercantionales. Pour ces «bureaux de planification régionale», la question de la participation démocratique n'a qu'une importance mineure car les décisions d'ordre financier restent du ressort des cantons et des communes.

- **Existe-t-il une série d'activités d'agglomération typiques qui, idéalement, sont traitées par les organisations d'agglomération, dans la mesure où ces activités ne sont pas déjà prises en charge au niveau cantonal?** L'étude de la CTA de 2010 a rappelé que, sur le plan juridique, il n'existait pas d'activités d'agglomération, car du point de vue de l'Etat, les agglomérations n'existent pas. Mais d'un point de vue fonctionnel, certaines tâches sont spécifiques aux agglomérations: il s'agit de celles qui les touchent particulièrement et nécessitent une coordination nettement plus importante au sein d'une agglomération qu'avec les communes extérieures à celle-ci.<sup>69</sup> Sur le plan empirique, le bilan montre que les organisations d'agglomération prennent régulièrement en charge des activités dans les domaines suivants: transports et urbanisation, culture et loisirs, environnement, développement économique et tourisme.<sup>70</sup> Ces domaines sont également évoqués en priorité lorsqu'il s'agit de vérifier quelles activités pourraient être davantage prises en charge ou coordonnées au niveau de l'agglomération.

#### **Parenthèse: points de départ pour le pilotage du «niveau étatique inférieur» et la collaboration dans les structures étatiques subsidiaires**

Quelles sont les possibilités dont dispose la Confédération vis-à-vis des cantons et un canton vis-à-vis de ses communes pour piloter les activités conjointes, et notamment pour encourager la collaboration intercantonale/intercommunale?

Tout d'abord, compte tenu du principe de subsidiarité, il convient de s'interroger sur la nécessité du pilotage: une bonne fourniture de prestations de même qu'une collaboration fruc-

<sup>69</sup> D'un point de vue financier, il s'agit des activités qui entraînent des coûts par habitant nettement plus élevés au sein des agglomérations que dans d'autres communes. Voir pour une discussion approfondie EcoPlan / Arn / Strecker (2010), question du financement et de la compensation des charges dans les agglomérations, paragraphe 3.1 «Quelles sont les activités spécifiques aux agglomérations»? à partir de la p. 39.

<sup>70</sup> Par ailleurs, de nombreuses organisations d'agglomération se trouvent dans les espaces ruraux et assument les activités de la nouvelle politique régionale (NPR).

tueuse entre les cantons/communes résultent en premier lieu d'une **volonté propre** de fournir des prestations de service aussi performantes et économiques que possible. Cette volonté est renforcée par la pression de la population (clientèle et électorat), qui exige des prestations coordonnées et efficaces.

Si ces facteurs sont jugés insuffisants, d'autres instruments peuvent être utilisés. En outre, la Confédération/un canton (notamment lorsqu'il verse des contributions) poursuit aussi ses propres objectifs, dont il souhaite garantir la réalisation. Le principe de subsidiarité et notamment l'autorité en matière d'organisation des cantons ou des communes doivent cependant être respectés, c'est pourquoi il convient de privilégier les instruments qui fixent les objectifs et les incitations («quoi»), mais laissent aux cantons/communes le soin de définir les méthodes utilisées («comment»).

Pour la Confédération/un canton, il existe d'une façon générale quatre points de départ qui peuvent être combinés (voir illustration 5-2):

- La coordination et l'information (y compris l'échange d'expériences, les bases, etc.)
- Les contributions financières (aussi bien pour les activités telles que l'aménagement du territoire en général que pour les activités ou les institutions de collaboration telles que les bureaux de coordination des projets pilotes) <sup>71</sup>
- Les exigences (p. ex. envers les plans directeurs ou les concepts culturels régionaux; la taille minimale d'un service social)
- La promotion des régions ou des institutions (p. ex. via la fixation de périmètres de la conférence régionale ou autre)

**Illustration 5-2: points de départ pour le pilotage des activités communes**



<sup>71</sup> Voir à ce sujet Ecoplan/AFS (2010), question du financement et de la compensation des charges dans les agglomérations, chapitre 6.

Source: Schéma interne, voir aussi Ecoplan/AFS (2010), question du financement et de la compensation des charges dans les agglomérations

La combinaison de plusieurs points de départ donne des instruments multiples comme:

- les contributions, à condition qu'il existe une collaboration régionale;
- un financement supplémentaire pour les projets qui ont fait l'objet d'une coordination régionale.

Exemple des projets d'agglomération Transports + urbanisation: les contributions sont conditionnées à l'existence d'un projet défini selon des directives spécifiques (projet d'agglomération) et d'une responsabilité régionale/d'une coopération.

### 5.2.3 Recommandations aux communes et aux villes

Les recommandations aux communes et aux villes peuvent elles aussi être validées. Seule la recommandation de la CTA concernant les étapes d'intégration nécessite quelques remarques.

20.1, 20.2 – Etapes d'intégration: *«Les communes et les villes visent la création de structures d'agglomération contraignantes.» «En fonction de la situation dans laquelle se trouve l'agglomération au début du processus, on peut envisager les étapes suivantes:*

– *Pour les agglomérations sans culture de collaboration préexistante: réalisation conjointe de tâches et de projets concrets (y c. transsectoriels).*

– *Pour les agglomérations avec collaboration préexistante: constitution de plates-formes transsectorielles de collaboration facultative (p. ex., création d'une association d'agglomération dans laquelle peuvent être discutées toutes les questions qui se posent au sein de cette agglomération). Ce cadre permet de pratiquer une culture de la collaboration et de l'améliorer.*

– *Pour les agglomérations avec collaboration transsectorielle facultative préexistante: constitution de structures de collaboration transsectorielles contraignantes.»*

L'idée d'un processus d'intégration par étapes est certes séduisante mais les résultats du bilan amènent à se demander si l'intensification de la collaboration des agglomérations fonctionne réellement de la sorte. Il apparaît que les organisations existantes peuvent gagner de nouveaux domaines d'activité et que le périmètre peut être élargi. Cependant, certains éléments laissent penser que le développement des mécanismes décisionnels ou du caractère contraignant de la collaboration est nettement plus difficile, même s'il est souhaitable dans de nombreux cas.<sup>72</sup> C'est pourquoi une politique des petits pas est probablement insuffisante – peut-être faudrait-il envisager de créer les conditions-cadres adaptées dans le droit cantonal et des incitations pour des règles contraignantes de collaboration, notamment en renonçant au principe d'unanimité lors de la formation d'une organisation (voir discussion ci-dessus).

<sup>72</sup> Ainsi, les difficultés dans la création et notamment la mise en œuvre rapide des projets d'agglomération sont actuellement dues à des problèmes structurels dans la prise de décisions mais aussi à la surcharge des communes.

### 5.3 Thèses relatives à l'avenir de la collaboration dans les agglomérations

Dans le tableau ci-après sont formulées des thèses quant à l'avenir de la collaboration dans les agglomérations, à partir du bilan de la collaboration et des réflexions faites sur les recommandations de la CTA concernant la collaboration horizontale et verticale dans l'agglomération. Ces thèses doivent donner matière à discussion.

**Illustration 5-3: Thèses relatives à l'avenir de la collaboration dans les agglomérations**

| Objectifs et problématiques | Résultats du bilan (pour les détails, voir Illustration 5-1)   | Thèses relatives à l'avenir de la collaboration dans les agglomérations<br><i>(en italique : idée essentielle)</i>   |
|-----------------------------|--|--|
| <b>Plus d'efficacité</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Décisions prises à la majorité, tâches de coordination (notamment aménagement du territoire)</li> <li>– Des organisations parallèles sont conservées</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– La collaboration en place dans les agglomérations peut apporter une contribution à la coordination, en particulier en renforçant l'efficacité des processus d'aménagement au sein de l'agglomération. La mise en œuvre de l'aménagement coordonné (associant, par exemple, construction et financement) continue à se faire, en règle générale, par l'intermédiaire des cantons et des communes. <i>Cette répartition des rôles est tout à fait appropriée. L'accent mis sur la coordination correspond très bien, dans de nombreux cas, à la répartition bien rodée des tâches et des responsabilités en matière de financement.</i></li> <li>– Les tâches allant au-delà de l'aménagement du territoire ne sont, en outre, réalisées qu'à titre exceptionnel, et plutôt dans des domaines peu importants financièrement, avec une visée principale de communication (développement économique, tourisme, conseil en matière d'énergie, etc.) ou lorsqu'elles ont été déléguées par la législation cantonale. <i>Lorsque des tâches plus ambitieuses doivent être assumées au niveau régional, il faut, dans la plupart des cas, que le canton fixe des conditions-cadres et/ou des incitations.</i></li> <li>– <i>La question de savoir si les organisations parallèles sont fonctionnelles ou si une fusion permettrait des synergies est à évaluer au cas par cas.</i> Les organisations parallèles, en particulier les groupements intercommunaux monothématiques dans le domaine de l'approvisionnement et de la gestion des déchets, sont rarement remplacées par les organisations de l'agglomération, et ce à juste titre, soit parce que les gains d'efficacité qui en résulteraient sont faibles, soit parce que les structures opérationnelles et les infrastructures correspondantes sont conçues pour le long terme ou concernent des périmètres différents.</li> <li>– <i>En revanche, les organisations parallèles intervenant dans les mêmes domaines ou dans des domaines connexes (aménagement du territoire, transport, développement régional) doivent être examinées dans le détail, car souvent, les synergies de coopération devraient l'emporter.</i> Dans 40% des agglomérations, d'autres structures de collaboration subsistent au niveau communal et n'ont pas été remplacées par l'organisation d'agglomération. Cela signifie que les redondances et les structures parallèles n'ont pas pu être supprimées de façon méthodique, ce qui implique un effort supplémentaire de coordination, rendant difficile une affectation claire des responsabilités politiques.</li> </ul> |

| Objectifs et problématiques         | Résultats du bilan (pour les détails, voir Illustration 5-1)   | Thèses relatives à l'avenir de la collaboration dans les agglomérations<br>(en italique : idée essentielle)   |
|-------------------------------------|--|---|
| <b>Plus de contrainte</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Institutionnalisation en tant qu'association ou même groupement intercommunal</li> <li>– Tâches de coordination essentielle</li> </ul>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>– L'exigence de règles plus contraignantes dans les organisations d'agglomération doit être considérée avec discernement. Les organisations sont institutionnalisées et peuvent mettre en place une planification coordonnée et contraignante.<br/><i>Les efforts doivent être poursuivis afin que le principe d'unanimité ne bloque pas les décisions et que des décisions à la majorité (qualifiée ou pondérée) soient possibles.</i></li> <li>– Toutefois, les décideurs (financiers) en dernier ressort restent les organismes traditionnels au sein de l'Etat fédéral.<br/><i>Une augmentation de la contrainte sur les organisations n'est pas souhaitable en raison du refus d'un quatrième niveau étatique.</i></li> </ul>   |
| <b>Plus de domaines d'activités</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Transport et urbanisme dominants</li> <li>– Extension à d'autres domaines en cours (notamment culture, développement économique)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Une extension de la collaboration contraignante des agglomérations à d'autres domaines n'est possible, hors cas exceptionnels, que si les cantons (ou la Confédération) mettent en place les conditions-cadres et incitations correspondantes. Le transfert de compétences et l'introduction de décisions à la majorité ne peuvent que difficilement progresser en l'absence de ces conditions-cadres. C'est donc principalement aux cantons d'agir.</i></li> </ul>   |
| <b>Plus de démocratie</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Communes représentées par des exécutifs</li> <li>– Cantons représentés par l'administration</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Tant que les organisations dans les agglomérations ne se voient pas confier de tâches autres que celles de coordination, <i>l'extension des droits formalisés de participation démocratiques dans le cadre des organisations des agglomérations n'est pas une priorité</i> (absence de quatrième niveau, absence de procédures lourdes).</li> <li>– Cependant, il <i>convient d'accorder davantage de poids à la participation d'acteurs importants</i>. Des formes adaptées doivent donc être développées.</li> </ul>   |
| <b>Collaboration verticale</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Développement de la coopération du bas vers le haut</li> <li>– Réticence relative des cantons</li> </ul>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>– La collaboration verticale met en évidence une zone de tension dans la collaboration des agglomérations: la plupart du temps, des décisions définitives ne peuvent être prises que pour des tâches exclusivement communales. Si le canton est davantage impliqué, la fonction de coordination de l'organisation devient la priorité. <i>Il n'existe pas ici de recommandations générales, les cantons doivent vérifier si une forte implication ou une répartition plus claire des rôles offre un réel bénéfice.</i></li> <li>– Pour favoriser la collaboration au-delà des frontières de la commune, il serait souhaitable que <i>les cantons développent une stratégie de collaboration intercommunale qui définisse les conditions-cadres et les mesures d'incitation correspondantes.</i></li> </ul> |

| Objectifs et problématiques         | Résultats du bilan (pour les détails, voir Illustration 5-1)  | Thèses relatives à l'avenir de la collaboration dans les agglomérations<br><i>(en italique : idée essentielle)</i>  |
|-------------------------------------|---|---|
| <b>Collaboration intercantonale</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Moins avancée que la collaboration intra-cantonale</li> <li>– Forme juridique associative</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– La collaboration intercantonale dans les agglomérations progressera lentement, via une fonction coordinatrice. De manière générale, les décisions contraignantes continueront à être prises par chacun des cantons concernés. <i>Si le modèle élaboré par la CTA consistant en une plate-forme d'agglomération intercantonale dotée d'un pouvoir décisionnel continue d'être considérée comme judicieuse, les cantons seront appelés à permettre la prise de décisions contraignantes dans les organisations d'agglomération intercantionales. Les exigences de la Confédération (comme pour les projets d'agglomération) pourraient également y contribuer, même sans instructions structurales.</i></li> </ul> |

## 5.4 Initiatives pour la CTA

La stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations a permis de définir les éléments centraux de la CTA dans le domaine de la collaboration dans les agglomérations. En ce qui concerne le «contrôle dans l'espace fonctionnel», l'objectif consiste à concevoir une «collaboration verticale, horizontale et multisectorielle dans les espaces fonctionnels, qui soit dans la mesure du possible contraignante et à long terme». Conformément à la stratégie élaborée, la contribution de la CTA consiste à développer les bases conceptuelles et à promouvoir l'échange d'expériences.

Suite au bilan réalisé, les trois grandes orientations ci-après s'imposent, pour compléter les bases conceptuelles existantes, à savoir plusieurs thèmes pour lesquels l'échange d'expériences et les rapports sur le fond seraient appropriés:

### 1. Clarification du rôle et de la fonction des organisations des agglomérations:

Les structures de collaboration dans les agglomérations sont devenues une réalité politique et contribuent activement à façonner la politique des agglomérations. Elles ne constituent toujours pas un quatrième niveau étatique mais agissent en tant qu'acteurs indépendants et disposent de secrétariats. L'institutionnalisation de la collaboration des agglomérations étant déjà bien avancée dans des organisations spécialement créées à cet effet, une série de questions se pose quant au rôle de ces organisations:

- Ces organisations doivent-elles être reconnues en tant qu'acteurs et, par exemple, participer à ce titre de façon informelle à la CTA ou à d'autres forums pertinents? La CTA devrait-elle, dans tous les cas, adresser spécifiquement des recommandations aux organisations

dans les agglomérations? Les secrétariats des organisations dans les agglomérations devraient-ils être mis en réseau et invités à des réunions en vue de l'échange d'expériences?<sup>73</sup>

- Quelles doivent être les tâches confiées aux organisations – au-delà de la coordination pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'agglomérations Transports et urbanisation? Dans la mesure où cela dépend fortement de la situation initiale au niveau du canton, il ne pourra pas y avoir de réponses standard à ces questions mais l'échange d'expériences et la collaboration dans certains secteurs pourraient ainsi être renforcés.
- Quelles sont les performances atteintes par ces organisations? La valeur ajoutée de ces dernières est-elle manifeste? Parmi le grand nombre de telles organisations, y a-t-il des éléments permettant de dégager de «bonnes pratiques»? Sur ce point, les évaluations et un éventuel échange d'expériences pourraient contribuer à clarifier les choses.

## 2. «Agglo-Check»

Le bilan de la situation actuelle a montré qu'il existait une grande diversité d'organisations dans les agglomérations. Il serait intéressant de vérifier systématiquement ce qui fonctionne déjà bien et ce qui ne fonctionne pas. La CTA pourrait mettre au point un guide ou une liste de contrôle à destination des cantons et des organisations des agglomérations, afin que ceux-ci puissent se faire une idée (p. ex. sous la forme d'un bref «audit»), des domaines il serait judicieux de renforcer (ou d'adapter) la collaboration régionale (répartition des tâches, financement, régionalisation, exigences du canton vis-à-vis des communes, soutien à la formation des régions, etc.).<sup>74</sup>

## 3. Difficile équilibre entre la collaboration des agglomérations et la collaboration régionale générale

Le bilan a montré que de nombreuses organisations des agglomérations dépassaient le cadre de l'agglomération (OFS) proprement dite.<sup>75</sup> Elles assument également des tâches qui ne sont pas spécifiques à l'agglomération (NPR, développement économique, etc.). Sur le plan stratégique, il est important de clarifier si, géographiquement parlant, il convient de rester concentré sur l'agglomération comme c'est le cas actuellement et si les nombreuses interdépendances entre les espaces urbains et les espaces ruraux sont suffisamment prises en considération. La collaboration dans les agglomérations est axée sur les transports et l'urbanisation ou sur le développement territorial, ces sujets étant évidemment pertinents au-delà des frontières de l'agglomération et nécessitant une coordination. Les thèmes spécifiques à l'agglomération sont-ils suffisamment – voire mieux – mis en valeur lorsque les organisations couvrent égale-

---

<sup>73</sup> Le rôle de mise en réseau des organisations des agglomérations est actuellement assumé par l'ARE, en particulier à travers des réunions permettant l'échange d'expériences pour les projets d'agglomération et les projets-modèles.

<sup>74</sup> Sur ce point, voir également Ecoplan / Arn / Strecker (2010), Financement et compensation des charges dans les agglomérations. L'étoile du fédéralisme a permis d'établir une approche pour un tel instrument d'analyse.

<sup>75</sup> La définition de l'agglomération utilisée ici est celle de 2000. Dans la nouvelle définition établie par le BFS, les agglomérations ont un périmètre plus étendu.

ment le développement rural? Quelles solutions permettent de trouver l'équilibre entre le besoin de périmètres clairs (et idéalement plus étendus) et celui d'une géométrie variable dans les domaines fonctionnels, qui couvre des périmètres différents en fonction du thème? Est-il nécessaire, en complément de la discussion relative aux institutions régionales, de mettre en place une stratégie permettant d'améliorer la collaboration contextuelle dans les domaines fonctionnels ou entre les communes d'une façon générale, voire d'organiser un débat de fond relatif à la répartition des tâches et à la subsidiarité? D'autres cadres d'orientation tels que les espaces fonctionnels (variables) ou les sphères d'action «Projet de territoire» sont cependant très complexes.

#### **4. Clarification du rôle des cantons dans la politique des agglomérations**

Si une grande importance est accordée à la collaboration verticale dans les agglomérations, dans les organisations d'agglomération, il s'agit surtout de privilégier les échanges et la planification entre les communes. Les cantons assument, en règle générale, un rôle consultatif. Il semble aussi que les cantons fixent de façon très différente les conditions-cadres et les incitations. Les questions qui se posent sont les suivantes:

- Les cantons doivent-ils définir de façon plus précise comment et sur quels sujets les communes doivent collaborer dans les agglomérations ou au niveau régional (par exemple, socle minimum servant de directive, autres thèmes à titre optionnel)? Doivent-ils intervenir de façon plus importante pour imposer la collaboration là où elle n'est que peu développée? Quels instruments doivent-ils utiliser (exigences élevées, contributions et autres mesures incitatives, formation de régions, etc.)?
- Quel rôle les cantons doivent-ils assumer à l'intérieur des organisations des agglomérations? Ces organisations pourraient-elles servir à une régionalisation des missions cantonales?

Sur tous ces points, la CTA pourrait contribuer à une amélioration des principes conceptuels et à l'échange d'expériences. Enfin, la CTA doit également clarifier son propre rôle, ce qui va de toute façon se produire si une «conférence tripartite» est mise en place à partir de la CTA.

## 6 Annexe A: Questionnaire sur les cantons

### a) Questionnaire

1. Les agglomérations de votre canton disposent-elles de structures et d'organisations de coopération? Merci de citer ces organisations et d'indiquer une adresse de contact (courriel et téléphone) et/ou un site pour chacune d'entre elles.
2. Existe-t-il dans votre canton des bases légales qui renforcent ou régissent ces structures ou organisations de coopération (consignes de coopération ancrées dans une loi sur les communes, subventions versées aux organisations régionales, etc.)? Merci d'indiquer le lien vers toute base légale (Internet) et d'en fournir un bref descriptif.
3. Existe-t-il dans votre canton des bases légales destinées à encourager la mise en œuvre et la coordination des projets d'agglomération? Merci d'indiquer le lien vers toute base légale (Internet) et d'en fournir un bref descriptif.
4. L'une de ces agglomérations, ses structures de coopération ou ses organisations pourraient-elles se prêter à un examen approfondi ou à une étude de cas susceptible d'intéresser d'autres agglomérations? Si oui, merci de justifier votre réponse.
5. Pourriez-vous fournir des informations utiles au projet (évaluation achevée ou en cours des structures de coopération, rapports, études, etc.)?
6. A qui pouvons-nous nous adresser dans votre canton si nous avons des questions à poser?

### b) Bases légales des cantons en matière de collaboration intercommunale

**Illustration 6-1: Aperçu des règles régissant la collaboration au sein de l'agglomération**  
(d'après les réponses recueillies dans l'enquête auprès des cantons, sans garantie d'exhaustivité)

| Canton  | Réglementation de:  | Remarques et explications  |
|---|---|--|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Collaboration des agglomérations d'une façon générale ?</li> <li>– Projets des agglomérations?</li> </ul>      |  |
| <b>Canton avec réglementation spécifique au projet d'agglomération transports et urbanisation</b> |   |  |
| AR  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur les communes</li> <li>– Droit de la construction</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– La loi sur les communes régit les groupements locaux</li> <li>– Possibilité d'adhésion du canton à des organismes supra-cantonaux du projet «Agglomérations» de la Confédération</li> </ul>   |
| BE  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur les communes, ordonnance sur les conférences régionales</li> <li>– Droit de la construction</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Stratégie cantonale en faveur des agglomérations et de la coopération régionale SACR 2007 avec bases constitutionnelles et légales pour les conférences régionales acceptées en votation populaire et mises en œuvre en 2008</li> <li>– Co-financement et organisation des infrastructures de transport par la Confédération, conception régionale des transports et de l'organisation</li> </ul> |

|    |   |   |
|----|---|---|
| BL | <ul style="list-style-type: none"> <li>– En consultation</li> <li>– Droit relatif à l'aménagement du territoire et aux constructions</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Différents accords relatifs à la collaboration supra-cantonale et internationale (voir aussi BS)</li> <li>– Possibilité d'adhésion à des organismes responsables (supra-cantonaux) des projets d'agglomération de la Confédération ou de création de tels organismes</li> </ul>  |
| FR | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur les agglomérations, loi sur les communes</li> <li>– Droit relatif à l'aménagement du territoire et aux constructions, loi sur la circulation routière</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– La loi sur les agglomérations constitue la base pour l'agglomération de Fribourg, la loi sur les communes régit les associations de communes</li> <li>– Le projet d'agglomération prend la forme d'un plan directeur régional, la loi sur la circulation routière régit les contributions aux associations routières régionales</li> </ul>   |
| GE | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur la coopération transfrontalière</li> <li>– Loi relative au projet d'agglomération</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi spécifique pour l'intégration de la coopération transfrontalière</li> <li>– Loi concernant le financement des infrastructures conformément au projet d'agglomération «franco-valdo-genevois»</li> </ul>  |
| GR | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur les communes</li> <li>– Loi sur l'aménagement du territoire</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– La base se compose d'associations régionales de droit public, délégation de tâches par le canton ou les communes</li> <li>– Les régions remplissent entre autres des missions résultant de la politique des agglomérations</li> </ul>  |
| JU | Charte / statuts d'agglomération  | La Charte et les statuts régissent la collaboration dans le cadre du projet d'agglomération   |
| SG | Droit de la construction  | Planification régionale; un nouveau projet de loi (en procédure de consultation) doit inscrire les projets d'agglomération dans la législation  |
| SH | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur les communes</li> <li>– Loi spéciale, loi sur les routes, loi sur les transports publics</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Le canton verse les cotisations de membres à l'organisation des structures de collaboration</li> <li>– Loi spéciale sur le projet d'agglomération 1re génération; projet d'agglomération 2e génération sur la base de la législation «normale»</li> </ul>  |
| TG | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Droit de la construction et de l'aménagement du territoire</li> <li>– Droit de la construction et de l'aménagement du territoire</li> </ul>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Le canton peut signer des contrats de prestations avec des groupes de planification régionaux et financer 50% des prestations de planification et d'administration</li> <li>– La compétence appartient aux régions</li> </ul>  |
| TI | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur les fusions de communes</li> <li>– Loi sur la planification et le financement des infrastructures et des services de transport</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Prévoit une politique active en vue du renforcement des centres des agglomérations (y compris fusions de communes)</li> <li>– Régit la planification et le financement des infrastructures de transport et des services et ainsi, également, les projets d'agglomération</li> </ul>  |
| VD | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur les communes</li> <li>– Loi sur la promotion économique, loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, plan directeur cantonal</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Possibilité de constitution d'une agglomération mais, jusqu'à présent, aucune agglomération n'a été constituée au sens de la loi</li> <li>– En matière de développement économique, contributions versées au gestionnaire des projets d'agglomération et, actuellement, une adaptation du droit relatif à l'aménagement du territoire et aux constructions doit être rendue possible en ce qui concerne les contributions au fonctionnement du projet d'agglomération</li> </ul> |
| VS | Loi sur les communes, loi relative à la politique régionale   | Les régions sont des regroupements de communes. En principe, leur organisation est donc libre. Le financement   |

|    |  |  |
|----|--|--|
|    |  | de projets d'agglomération est réglementé par la législation spéciale concernée.   |
| ZG | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur les communes</li> <li>– Plan directeur cantonal</li> </ul>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Règles générales de collaboration, dispositions pour l'adhésion à des regroupements de communes possibles</li> <li>– Concertation, coordination et mise en œuvre du projet d'agglomération sur la base du plan directeur cantonal</li> </ul>  |
| ZH | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions</li> <li>– Plan directeur</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Planification régionale de Zurich et environs RZU pour la coordination des tâches de planification supra-communales, avec contribution volontaire du canton</li> <li>– Aucune réglementation explicite du projet d'agglomération mais spécifications provenant des plans directeurs cantonaux et régionaux</li> </ul> |

#### Cantons disposant d'une réglementation en matière de collaboration régionale, en général

|    |   |   |
|----|---|---|
| AG | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur la construction, plan directeur cantonal</li> <li>– Non explicite</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Promotion de la collaboration supra-communale avec des mandats de prestations et des subventions conformément au décret «Replas», indépendamment de la thématique Agglomération; le plan régional (Sachplan) est un instrument de planification en faveur d'une collaboration volontaire dans les domaines fonctionnels</li> <li>– Aucune réglementation explicite pour les projets d'agglomération</li> </ul> |
| BS | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Constitution du canton</li> <li>– Convention de prestations</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Référence à la collaboration cantonale ou supranationale, différents accords relatifs à la collaboration (TEB, conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur, convention de Karlsruhe, IBA, Regio Basiliensis, NWRK, Conférence métropolitaine de Bâle)</li> <li>– Convention de prestations entre Confédération, cantons et communes, servant de base au projet d'agglomération</li> </ul>               |
| LU | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur les communes, loi sur l'aménagement du territoire et les constructions</li> <li>– Non explicite</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Les responsables régionaux du développement (RET) sont des groupements de communes au sens de la loi sur les communes, les communes peuvent être contraintes d'y adhérer</li> <li>– Aucune réglementation explicite pour les projets d'agglomération</li> </ul>  |
| UR | Constitution cantonale  | Régit les associations de communes, le plus souvent sur un seul thème   |

#### Cantons sans réglementation en matière de collaboration au sein de l'agglomération

|    |  |   |
|----|--|---|
| AI |  | Aucune réglementation spécifique  |
| GL |  | Aucune agglomération ni commune d'agglomération dans le canton  |
| NW |  | Indications relatives aux projets d'agglomération dans le plan directeur cantonal   |
| OW |  | Aucune agglomération ni commune d'agglomération dans le canton OW, collaboration spécifique à un projet ou à une mission avec les cantons voisins |
| SZ |  | Aucune réglementation spécifique  |

#### Cantons n'ayant pas répondu

|    |                    |   |
|----|--------------------|---|
| NE | Aucune information | Absence de réponse au questionnaire destiné aux cantons |
|----|--------------------|---|

|    |                    |   |
|----|--------------------|---|
| SO | Aucune information | Absence de réponse au questionnaire destiné aux cantons |
|----|--------------------|---|

### c) Liste des fondements juridiques des cantons

|    | Nom de la loi   | Article                    |
|----|---|----------------------------|
| AG | <a href="#">Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG)</a><br>(plan directeur cantonal)   | Art. 12                    |
| AI | -   | -                          |
| AR | <a href="#">Kt. Baugesetz</a><br><a href="#">Gemeindegesezt vom 7. Juni 1998</a>  | Art. 10a *<br>Art. 31 ss   |
| BE | <a href="#">Verordnung über die Regionalkonferenzen (RKV)</a><br><a href="#">Verordnung über das Geschäftsreglement für die Regionalkonferenzen (RKGV)</a><br><a href="#">Baugesetz (BauG)</a><br><a href="#">Baugesetz (BauG)</a>  | Art. 101 al. 1<br>Art. 98a |
| BL | <a href="#">Kantonsverfassung</a><br>Accord sur les prestations entre Confédération, cantons et communes (base pour le projet d'agglomération)<br><a href="#">Karlsruher Übereinkommen vom 23.1.1996</a><br>Convention sur la direction et l'organisation du service d'aménagement régional des deux Bâle du 21.09.1993, modifié en 2010<br><a href="#">Raumplanungs- und Baugesetz (RBG)</a>   | Art. 3<br>Art. 11a         |
| BS | <a href="#">Kantonsverfassung</a><br>Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur: déclaration de création du 09.12.2010<br>Conférence du Rhin supérieur: accords gouvernementaux de 1975 et 2000<br><a href="#">Karlsruher Übereinkommen vom 23.1.1996</a><br>Accord sur les prestations entre Confédération, cantons et communes (base pour le projet d'agglomération)<br>Convention-cadre IBA<br><a href="#">Pendlerfonds</a><br><a href="#">Parkraumbewirtschaftung</a> | Art. 3                     |
| FR | <a href="#">RSF 140.2 - Loi sur les agglomérations (LAgg)</a><br><a href="#">Loi sur les communes (RSF 140.1)</a><br><a href="#">Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1)</a><br><a href="#">Loi sur les transports (RSF 780.1)</a>   | Art. 27                    |
| GE | <a href="#">Loi relative aux organismes de coopération transfrontalière (LOCT) du 14 novembre 2008</a><br><a href="#">Loi sur les infrastructures de transport issues du projet d'agglomération franco-valdo-genevois (LITAgglo) du 27 janvier 2011</a>   |                            |
| GL | -   | -                          |
| GR | <a href="#">Verfassung des Kantons Graubünden</a><br><a href="#">BR175.050 - Gemeindegesezt des Kantons Graubünden</a><br><a href="#">Raumplanungsgesezt für den Kanton Graubünden (KRG)</a>  | Art. 68 et 69<br>Art. 17   |
| JU | <a href="#">Charte d'agglomération</a><br><a href="#">Statuts de l'agglomération (de 2011)</a><br><a href="#">Accord relatif à la constitution du Bureau technique pour la gestion du projet d'agglomération de Delémont</a>  |                            |

|    |   |   |
|----|---|---|
| LU | <a href="#">Band 7 / B / II / 735 Planungs- und Baugesetz</a><br><a href="#">Band 1 / F / I / 150 Gemeindegesetz</a>  | §1a et §3<br>§§44 ss<br>§§ 48 ss  |
| NW | -   | -   |
| OW | -   | -   |
| SG | <a href="#">Baugesetz SG (BauG)</a>   | Art. 2, Art.<br>35-40, Art.<br>41, Art.45,<br>Art. 47, Art.<br>48<br>Art. 3 |
| SH | <a href="#">Gemeindegesetz (SHR 120.100)</a><br><a href="#">Gesetz über die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur (SHR 740.100)</a><br><a href="#">Kantonale Strassengesetz (SHR 725.100)</a><br><a href="#">Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs (SHR 743.100)</a> | Art. 100 ss,<br>Art. 104 ss,<br>Art. 113 ss                                 |
| SZ | -   | -   |
| TG | <a href="#">PBG (RB 700)</a><br><a href="#">PBG (RB 700)</a>  | § 8 par. 2<br>§ 3   |
| TI | <a href="#">LCPF, RL 7.4.1.3</a><br><a href="#">LTP, RL 7.4.1.1</a><br><a href="#">Riforma dei Comuni</a><br><a href="#">Piano cantonale delle aggregazioni (PCA)</a>   | Art. 2  |
| UR | <a href="#">Kantonsverfassung (KV)</a>  | Art. 71   |
| VD | <a href="#">Jusqu'ici, la loi sur l'appui au développement économique (LADE)</a><br><a href="#">Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC)</a>   |   |
| VS | <a href="#">Kantonales Gemeindegesetz vom 5. Februar 2004</a><br><a href="#">Gesetz über die Regionalpolitik vom 12. Dezember</a>   | Art. 108 ss<br>Art. 7 ss  |
| ZG | <a href="#">Zuger Richtplan (BGS 711.31)</a><br><a href="#">Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz, GG; BGS 171.1)</a>   | §§ 40 ss  |
| ZH | <a href="#">Kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG)</a>  | §12 par. 2  |

## 7 Annexe B: Questionnaire destiné aux structures de collaboration

### Informations relatives au questionnaire

- Veuillez remplir le questionnaire d'ici au 19 juin 2015 et le renvoyer accompagné d'éventuels documents et informations à [christof.rissi@ecoplan.ch](mailto:christof.rissi@ecoplan.ch)
- Vous pouvez remplir le questionnaire à la main si vous le souhaitez. Dans ce cas, vous l'enverrez par courrier postal à: Ecoplan AG, Christof Rissi, Monbijoustrasse 14, 3011 Berne
- Le questionnaire comprend cinq rubriques:
  1. A) Périmètres, structures et processus décisionnels de l'organisation
  2. B) Tâches et financement
  3. C) Collaboration et potentiels de développement de votre agglomération
  4. D) Fragen zu Erfolgsfaktoren / Hindernissen der Zusammenarbeit in Agglomerationen generell
  5. E) Questions générales et commentaires
- Le questionnaire sera rempli par le **secrétariat** de votre organisme. Il n'est pas nécessaire, à notre avis, de procéder à une consolidation politique. Les réponses que vous donnerez aux questions posées dans les rubriques C) et D) ne seront communiquées publiquement que sous forme anonyme (pour les questions 28 à 36).
- Les 43 questions sont délibérément fermées, pour permettre une saisie et un classement standard. Chaque rubrique comprend un **champ réservé aux commentaires** afin de prendre en compte les spécificités de chaque organisation. Nous vous encourageons à en faire usage et à nous livrer de précieuses informations complémentaires.
- Pour toute **question** sur le questionnaire ou tout autre renseignement sur le projet CTA «Développement de la collaboration dans les agglomérations», veuillez contacter **Christof Rissi (n° direct: 031 356 61 76)**.

**Merci de votre soutien!**

### Personne de contact en cas de question

|                |   |
|----------------|---|
| Organisme:     | <a href="#">Cliquez ici pour écrire votre texte</a> |
| Nom:           | <a href="#">Cliquez ici pour écrire votre texte</a> |
| Fonction:      | <a href="#">Cliquez ici pour écrire votre texte</a> |
| Courriel:      | <a href="#">Cliquez ici pour écrire votre texte</a> |
| Tél.:          | <a href="#">Cliquez ici pour écrire votre texte</a> |
| Site Internet: | <a href="#">Cliquez ici pour écrire votre texte</a> |

### A) Périmètre, structures et processus décisionnels de l'organisation

#### Périmètre et échelons associés

- |   |  |   |
|---|--|---|
| 1 | Combien de communes votre organisation regroupe-t-elle?                          | <p><a href="#">Cliquez ici pour écrire votre texte.</a> communes, dont:<br/> <a href="#">Cliquez ici pour écrire votre texte.</a> communes sans statut de membre</p> <p>Enumérez les communes impliquées, ou indiquez où les trouver:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Communes avec statut de membre à part entière: <a href="#">Cliquez ici pour écrire votre texte.</a></li> <li>– Communes sans statut de membre: <a href="#">Cliquez ici pour écrire votre texte.</a></li> </ul> |
| 2 | Sur combien de cantons les communes de votre organisation se répartissent-elles? | <input type="checkbox"/> un canton<br><input type="checkbox"/> deux cantons<br><input type="checkbox"/> trois cantons ou plus   |

- 
- |   |   |  |
|---|---|--|
| 3 | Votre organisation comprend-elle aussi des communes de pays voisins?  | <input type="checkbox"/> oui<br><input type="checkbox"/> non   |
| 4 | Votre organisation travaille-t-elle dans plus d'une langue nationale?   | <input type="checkbox"/> oui<br><input type="checkbox"/> non   |
| 5 | Combien de communes votre organisation comprend-elle en comparaison avec la définition de l'agglomération donnée par l'OFS <sup>76</sup> ?<br><i>Plusieurs réponses possibles</i>                 | En comparaison avec la définition de l'agglomération donnée par l'OFS, votre organisation:<br><input type="checkbox"/> n'englobe pas toutes les communes<br><input type="checkbox"/> englobe toutes les communes<br><input type="checkbox"/> englobe encore d'autres communes  |
| 6 | Combien d'habitants regroupe votre organisation?  | <input type="checkbox"/> moins de 20 000<br><input type="checkbox"/> de 20 000 à 50 000<br><input type="checkbox"/> de 50 000 à 100 000<br><input type="checkbox"/> de 100 000 à 250 000<br><input type="checkbox"/> plus de 250 000   |
| 7 | Votre organisation associe-t-elle aussi l'échelon cantonal?   | <input type="checkbox"/> oui, de manière formelle, en tant que membre<br>→ si votre organisation s'étend sur plusieurs cantons:<br>Tous les cantons? <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non<br><input type="checkbox"/> oui, de manière informelle, sans statut de membre<br>→ si votre organisme s'étend sur plusieurs cantons:<br>Tous les cantons? <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non<br><input type="checkbox"/> non, la structure de collaboration comprend exclusivement l'échelon communal  |
| 8 | D'autres organisations sont-elles impliquées dans la structure de collaboration (p. ex. lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de projets, représentation régulière dans certains organes)? | <input type="checkbox"/> oui, d'autres structures de collaboration régionales relevant de l'échelon communal, à savoir: <i>indiquer les structures impliquées</i><br><input type="checkbox"/> oui, des organisations de la société civile, à savoir: <i>indiquer les organisations impliquées</i><br><input type="checkbox"/> oui, des organisations de défense d'intérêts économiques, à savoir: <i>indiquer les organisations impliquées</i><br><input type="checkbox"/> oui, autres (compagnies de transports publics, hautes écoles, etc.): <i>indiquer les organisations impliquées</i><br><input type="checkbox"/> non |

Commentaires sur la rubrique Périmètres et échelons associés:

Cliquez ici pour écrire votre texte.

---

<sup>76</sup> Il s'agit des critères utilisés en 2000 pour la définition des agglomérations et qui étaient valables jusqu'au 18.12.2014. Voir sous: [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse\\_regionen/04.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html).

### Modalités d'organisation

- 9 Quelle est la forme juridique de votre organisation?
- collaboration strictement informelle
  - collaboration contractuelle des communes impliquées
  - communauté ou syndicat de communes selon les prescriptions du droit cantonal
  - autre organisme de droit cantonal
  - association de droit privé
  - autres: Cliquez ici pour écrire votre texte.
- 10 De quels organes votre organisation dispose-t-elle et comment se nomment-ils?
- assemblée des membres (législatif): Cliquez ici pour écrire votre texte.
  - direction politique (exécutif, p. ex. comité): Cliquez ici pour écrire votre texte.
  - direction opérationnelle (direction, p. ex.) Cliquez ici pour écrire votre texte.
  - autres: Cliquez ici pour écrire votre texte.
- 11 Qui représente les communes au sein de l'organisation?
- président de commune, d'office
  - délégués désignés par les exécutifs communaux
  - délégués désignés par les parlements communaux
  - représentants élus par le peuple spécialement pour cet organisme
  - autres, à savoir: Cliquez ici pour écrire votre texte.
- 12 Si l'échelon cantonal est aussi associé à l'organisation: qui le représente?
- délégués désignés par le parlement cantonal
  - délégués désignés par le gouvernement cantonal
  - délégués de l'office compétent
  - autres, à savoir: Cliquez ici pour écrire votre texte.
- 13 Votre organisation dispose-t-elle de commissions / groupes de travail dédiés à certains sujets?  
*Plusieurs réponses possibles*
- oui, commissions / groupes de travail permanents dans certains domaines déterminés, à savoir: Cliquez ici pour écrire votre texte.
  - oui, commissions / groupes de travail ad hoc investis d'un mandat limité dans le temps et délimité dans son contenu
  - oui, commissions / groupes de travail dédiés à certains sujets dans une autre configuration de communes
  - non
- 14 Votre organisation dispose-t-elle d'un secrétariat?
- oui, il se consacre uniquement à notre organisation
  - oui, il s'agit d'un mandat (à un bureau de planification, p. ex.)
  - oui, il est rattaché administrativement à une commune membre
  - oui, il fait partie d'une administration municipale (office de planification urbaine, p. ex.)
  - oui, il est rattaché au canton
  - non

- 15 Si votre organisation dispose d'un secrétariat, quel est son cahier des charges?  
*Plusieurs réponses possibles*
- administration (invitations aux séances, PV, etc.)
  - préparation des séances et des dossiers, propositions au comité ou à l'assemblée des membres
  - traitement à part entière de certains dossiers, en aménagement du territoire, p. ex.
  - gestion des finances de l'organisation
  - autres, à savoir:

Commentaire sur les modalités d'organisation:  
Cliquez ici pour écrire votre texte.

### Processus décisionnels

- 16 Votre organisation peut-elle arrêter des décisions ayant force obligatoire?  
*Plusieurs réponses possibles*
- non → poursuivre à la question 18
    - sert exclusivement de plate-forme d'échange entre membres
    - mais elle est habilitée à formuler des recommandations à l'intention des membres
  - oui, pour certaines tâches avec un budget délimité
    - au cas par cas (financement par projet)
    - pour certaines tâches permanentes
  - oui, elle assume des tâches qui sont généralement de la compétence de la commune
- 17 Si votre organisation détient des compétences décisionnelles étendues, comment lui ont-elles été transférées?
- transfert par les communes membres
  - transfert par le canton ou par la législation cantonale
  - autre, à savoir: Cliquez ici pour écrire votre texte.
- 18 Votre organisation adopte-t-elle ses décisions à la majorité?
- oui, chaque membre dispose d'une voix
  - oui, le droit de suffrage de chaque membre est fonction du nombre d'habitants
  - oui, le droit de suffrage de chaque membre est fonction de sa contribution financière
  - oui, autre répartition des voix: Cliquez ici pour écrire votre texte.
  - non, toutes les décisions sont prises à l'unanimité

Commentaire sur les processus décisionnels  
Cliquez ici pour écrire votre texte.

## B) Tâches et financement

### Collaboration en matière de projets d'agglomération

- 19 Votre organisation prend-elle part à l'élaboration ou à la mise en œuvre d'un projet d'agglomération de la Confédération?
- oui
  - non → poursuivre à la question 23
- 20 Quel rôle les différents échelons jouent-ils dans l'**élaboration** du projet d'agglomération?  
*Si l'élaboration se fait en partenariat / sur un pied d'égalité, cochez chaque fois la case «Lead»*
- |                        | Lead                     | Accompagnement           |
|------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Canton                 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Organisation régionale | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Communes               | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |



Cliquez ici pour écrire votre texte.

### Financement

- 24 Comment la **gestion de votre organisation** est-elle financée (secrétariat, jetons de présence, etc.)?  
*Plusieurs réponses possibles*
- Remarque: Si votre organisation prend part aux projets d'agglomération, n'abordez pas leur financement dans le cadre de cette question.*
- taxes
  - contributions des communes, à savoir:
    - volontaires
    - selon le principe du paiement par l'utilisateur
    - proportionnelles au nombre d'habitants
    - proportionnelles à la capacité financière
    - proportionnelles à l'utilité
    - proportionnelles au droit de suffrage
  - contributions du (des) canton(s)
  - contributions de la Confédération
  - autre forme de financement, à savoir: Cliquez ici pour écrire votre texte.

- 25 Comment les **prestations assurées** dans les différents **domaines d'activité** sont-elles financées?  
*Plusieurs réponses possibles*
- Remarque: Si votre organisation prend part aux projets d'agglomération, n'abordez pas leur financement dans le cadre de cette question.*
- taxes
  - contributions des communes, à savoir:
    - volontaires
    - selon le principe du paiement par l'utilisateur
    - proportionnelles au nombre d'habitants
    - proportionnelles à la capacité financière
    - proportionnelles à l'utilité
    - proportionnelles au droit de suffrage
  - contributions du (des) canton(s)
  - contributions de la Confédération
  - autre forme de financement, à savoir: Cliquez ici pour écrire votre texte.

Commentaire sur le financement:  
Cliquez ici pour écrire votre texte.

### Mécanismes de compensation

- 26 Votre organisation a-t-elle prévu des mécanismes de compensation d'ordre financier?
- non
  - oui, un système péréquatif cantonal qui prend en compte les tâches propres aux agglomérations
  - oui, les communes à forte capacité financière assument une plus grande part des charges de l'organisation et/ou de ses prestations
  - oui, dédommagement des charges de centre, moyennant:
    - des contributions volontaires
    - une clé fixe de répartition des coûts
  - oui, autres: Cliquez ici pour écrire votre texte.

Commentaire sur les mécanismes de compensation:  
Cliquez ici pour écrire votre texte.

## C) Collaboration et potentiels de développement de votre agglomération

### Création et évolution de l'organisation

- 27 Quand votre organisation a-t-elle été créée? Indiquer l'année de fondation: [Cliquez ici pour écrire votre texte.](#)
- 28 Comment votre organisation a-t-elle été créée?  
*Plusieurs réponses possibles*
- pour élaborer un projet d'agglomération de la Confédération
  - pour élaborer un projet-modèle de la Confédération
  - pour participer à un programme d'encouragement de la Confédération (p. ex. projets urbains, etc.)
  - à l'initiative d'une ou de plusieurs communes de votre agglomération
  - à l'initiative du canton
  - prescriptions du canton
  - acuité d'un problème ou nécessité de faire face ensemble aux enjeux régionaux
  - autre, à savoir: [Cliquez ici pour écrire votre texte.](#)
- 29 Votre organisation a-t-elle subi des changements majeurs depuis sa création?  
*Plusieurs réponses possibles*
- oui, extension des domaines d'activité, à savoir: [Cliquez ici pour écrire votre texte.](#)
  - oui, affiliation d'autres communes / cantons
  - oui, fusion avec d'autres organisations dans le cadre de la collaboration intercommunale
  - oui, coopération avec d'autres organisations
  - oui, accroissement considérable des ressources financières (au moins 20%)
  - oui, caractère plus contraignant des décisions
  - oui, décisions à la majorité
  - oui, autres changements / développements, à savoir: [Cliquez ici pour écrire votre texte.](#)
  - non, la configuration de notre organisation n'a pratiquement pas changé depuis sa création

Commentaire sur la création de l'organisation:

[Cliquez ici pour écrire votre texte.](#)

### Développement de la collaboration

- 30 Le périmètre de votre organisation recoupe-t-il l'espace fonctionnel?  
 oui, le périmètre de l'organisation recoupe plus ou moins l'espace fonctionnel des tâches accomplies  
 non, d'une façon générale, le périmètre devrait être plus étendu  
 non, d'une façon générale, le périmètre devrait être moins étendu
- 31 Le besoin de renforcer la collaboration se fait-il sentir / est-il en voie de concrétisation dans votre agglomération?  
*Plusieurs réponses possibles*
- |  | Besoin                   | Intentions               |
|--|--------------------------|--------------------------|
| oui, extension à d'autres domaines d'activité. Evoquez brièvement lesquels: <a href="#">Cliquez ici pour écrire votre texte.</a> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| oui, extension du périmètre  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| oui, accroissement des ressources financières  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| oui, caractère plus contraignant des décisions   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| oui, instauration de décisions à la majorité   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| oui, association du ou des canton(s)   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| oui, participation d'autres organisations  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| oui, autre extension, à savoir: <a href="#">Cliquez ici pour écrire votre texte.</a>   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

|    |   |   |                                  |                                     |
|----|---|---|----------------------------------|-------------------------------------|
|    |   | non, ni besoins ni concrétisation prévue  | <input type="checkbox"/>         | <input type="checkbox"/>            |
| 32 | Des fusions sont-elles prévues entre certaines communes de votre organisation?  | <input type="checkbox"/> oui<br><input type="checkbox"/> non  |                                  |                                     |
| 33 | Y a-t-il dans votre organisation des communes qui collaborent de manière renforcée dans certains domaines?<br><i>Plusieurs réponses possibles</i> | <input type="checkbox"/> oui, dans certaines configurations («géométrie variable» / «conférence partielle») à l'intérieur de l'organisation<br><input type="checkbox"/> oui, hors de l'organisation<br><input type="checkbox"/> non |                                  |                                     |
| 34 | Quels facteurs pourraient inciter à renforcer la collaboration au sein de votre agglomération?<br><i>Plusieurs réponses possibles</i>             |   | <b>... pourai(en)t</b>           |                                     |
|    |   |   | encourager fortement             | encourager légèrement               |
|    |   |   | peu ou pas du tout encourager    | plutôt freiner                      |
|    |   | (hausse des) contributions incitatives à l'organisation ...   | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/>            |
|    |   | (hausse des) contributions incitatives à des projets, de type planifications régionales ...   | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/>            |
|    |   | cofinancement des tâches régionales par le canton et / ou la Confédération ...  | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/>            |
|    |   | bases légales cantonales et prescriptions en matière de collaboration régionale ...   | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/>            |
|    |   | transfert de tâches par le canton ...   | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/>            |
|    |   | une configuration différente / un engagement plus ferme des acteurs régionaux ...   | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/>            |
|    |   | intensité accrue d'un problème / nécessité accrue d'instaurer une coordination intercommunale ...   | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/>            |
|    |   | Autres facteurs, à savoir: Cliquez ici pour écrire votre texte....  | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/>            |
| 35 | Quels facteurs freinent actuellement le renforcement de la collaboration au sein de votre agglomération?<br><i>Plusieurs réponses possibles</i>   |   | <b>... a / ont un impact</b>     |                                     |
|    |   |   | important                        | modéré                              |
|    |   |   | insignifiant                     | ... a / ont même un effet productif |
|    |   | le manque de soutien de la part des représentants des communes (échelon politique) ...  | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/>            |

|  |                                  |                          |                          |                          |                          |
|--|----------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| le manque de soutien de la part des administrations communales ... | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| le manque de soutien de la population ...                          | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| les décisions trop peu contraignantes ...                          | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| le manque de ressources financières du secrétariat ...             | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| trop peu de temps investi de la part des décideurs ...             | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| l'absence de bases légales cantonales ...                          | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| autres facteurs, à savoir: Cliquez ici pour écrire votre texte.... | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Commentaire sur l'intensification de la collaboration

Cliquez ici pour écrire votre texte.

### Fonctionnement de la collaboration

36 Indiquez dans quelle mesure votre organisation peut souscrire aux affirmations ci-après.

|  | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
|--|----------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|  | entièrement vrai                 | plutôt vrai              | plutôt faux              | faux                     |                          |
| collaboration entre communes: la collaboration intercommunale fonctionne bien au sein de notre organisation.   | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| collaboration avec le canton: la collaboration avec le / les canton(s) est bonne.  | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| capacité à résoudre les problèmes: la collaboration permet de mieux aborder les enjeux régionaux.  | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| capacité à trouver un consensus: la collaboration au sein de l'organisation permet à ses membres de trouver un consensus dans la résolution des problèmes régionaux. | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| souplesse: la collaboration au sein de l'organisation permet de réagir avec souplesse aux nouveaux enjeux régionaux.   | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| compétence décisionnelle: l'organisation est dotée de compétences décisionnelles qui lui permettent de s'acquitter au mieux des tâches qui lui incombent.            | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| portée des thématiques: l'organisation est un acteur important dans ses domaines d'activité.   | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

|  |   |                          |                          |                          |                          |
|--|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| ressources: l'organisation dispose des ressources financières et en personnel nécessaires pour accomplir ses tâches.   | ● | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| compétences: la définition des compétences et des domaines d'activité de l'organisation est fondée.                    | ● | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| domaines d'activité: il conviendrait d'élargir les domaines d'activité. L'organisation devrait assumer plus de tâches. | ● | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

●

Commentaire sur le fonctionnement de la collaboration

Cliquez ici pour écrire votre texte.

#### D) Facteurs de réussite / obstacles à la collaboration au sein des agglomérations

37 Indiquez dans quelle mesure votre organisation peut souscrire aux affirmations ci-après à propos des facteurs de réussite.

*Remarque: les affirmations se rapportent à la collaboration au sein des agglomérations suisses en général, et non à la vôtre en particulier.*

|  |   | entièrement vrai         | plutôt vrai              | plutôt faux              | faux                     |
|--|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| engagement: les progrès de la collaboration au sein des agglomérations dépendent fortement de l'engagement personnel des acteurs locaux / régionaux.       | ● | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| secrétariat: un secrétariat professionnel favorise grandement le développement de la collaboration dans les agglomérations.                                | ● | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| population: la collaboration au sein des agglomérations doit répondre à un besoin de la population.  | ● | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| identité: la collaboration au sein des agglomérations s'intensifie dès lors qu'il y a une identité commune.  | ● | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| bases légales: il importe pour la collaboration au sein des agglomérations que la collaboration régionale soit consacrée par le droit cantonal.            | ● | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| décisions à la majorité: la collaboration au sein des agglomérations peut être renforcée plus aisément lorsque des décisions à la majorité sont possibles. | ● | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| tâches concrètes: la collaboration au sein des agglomérations s'intensifie dès lors que le canton assure une distribution des tâches.                      | ● | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| subventions: la collaboration au sein des agglomérations s'intensifie dès lors qu'il y a des subventions cantonales ou fédérales supplémentaires à la clé. | ● | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

|    |   | entièrement vrai                 | plutôt vrai              | plutôt faux              | faux                     |
|----|---|----------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 38 | Indiquez dans quelle mesure vous souscrivez aux affirmations ci-après à propos des obstacles à la collaboration dans les agglomérations.<br><i>Remarque: les affirmations se rapportent à la collaboration au sein des agglomérations suisses en général, et non à la vôtre en particulier.</i> |                                  |                          |                          |                          |
|    | surcharge: la grande charge que doivent assumer les membres de votre organisation ne facilite pas l'intensification de la collaboration au sein des agglomérations.   | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
|    | avantages peu clairs: le manque de compréhension des avantages de la collaboration ne facilite pas son intensification.   | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
|    | autonomie communale: elle constitue un obstacle à l'intensification de la collaboration au sein des agglomérations.   | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
|    | population: le manque de soutien de la population ne facilite pas l'intensification de la collaboration au sein des agglomérations.   | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
|    | intérêts personnels: les intérêts personnels des membres peuvent constituer un obstacle à l'intensification de la collaboration au sein des agglomérations.   | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
|    | absence de nécessité: la collaboration n'est pas particulièrement nécessaire, ou les besoins sont déjà couverts.  | <input checked="" type="radio"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Commentaire sur les facteurs de réussite et les obstacles

Cliquez ici pour écrire votre texte.

### E) Questions générales et commentaires

- 39 Votre organisation pourrait-elle servir de cas d'école pour le développement de la collaboration dans d'autres agglomérations? (bonnes et mauvaises pratiques)
- oui  
 non
- Si oui, exposez succinctement en quoi votre organisation pourrait servir de cas d'école: Cliquez ici pour écrire votre texte.
- 40 Disposez-vous de documents complémentaires que vous pourriez nous fournir?
- rapport d'activité  
 organigramme  
 études sur la collaboration dans votre ou vos agglomération(s)  
 autres: Cliquez ici pour écrire votre texte.
- 41 Quels souhaits formulez-vous à l'adresse des échelons supérieurs (canton, Confédération), que ce soit en matière de directives, d'exigences, d'information, de formation ou de financement?
- Cliquez ici pour écrire votre texte.

- 
- 42 Quels souhaits formulez-vous à l'adresse de la Conférence tripartite sur les agglomérations en matière d'information et de formation? Cliquez ici pour écrire votre texte.
- 43 Quels souhaits formulez-vous concernant l'utilisation des résultats de cette étude? Cliquez ici pour écrire votre texte.
- 44 Une fois l'étude terminée, souhaitez-vous la recevoir directement?  oui  non
- 45 Souhaiteriez-vous faire d'autres commentaires? Commentaires:  
Cliquez ici pour écrire votre texte.
-

## 8 Annexe C: Liste des organisations ayant participé à l'enquête sur les structures de collaboration

Illustration 8-1: Organisations ayant participé à l'enquête

| Organisations participantes (35)                          | Canton de la commune centrale |
|---|-------------------------------|
| AareLand / Association régionale zofingenregio            | AG                            |
| Baden Regio   | AG                            |
| Brugg Regio   | AG                            |
| Lebensraum Lenzburg - Seetal                              | AG                            |
| PRA Planungsverband der Region Aarau                      | AG                            |
| Entwicklungsraum Thun                                     | BE                            |
| Région capitale suisse                                    | BE                            |
| Region Oberaargau   | BE                            |
| Conférence régionale de Berne-Mittelland RKBM             | BE                            |
| Conférence régionale Oberland Est                         | BE                            |
| seeland.biel/bienne                                       | BE                            |
| Regio Basiliensis   | BS                            |
| Agglo Fribourg  | FR                            |
| mobul   | FR                            |
| Grand Genève  | GE                            |
| agglomération de Delémont                                 | JU                            |
| LuzernPlus  | LU                            |
| run réseau urbain neuchâtelois                            | NE                            |
| Agglo Obersee   | SG                            |
| Agglomération Werdenberg-Liechtenstein                    | SG                            |
| Region Appenzell AR - Saint-Gall - Lac de Constance       | SG                            |
| Verein St. Galler Rheintal                                | SG                            |
| VAS Verein Agglomération Schaffhausen                     | SH                            |
| Region Olten Gösgen Gäu (OGG)                             | SO                            |
| Regio Frauenfeld  | TG                            |
| Regio Kreuzlingen   | TG                            |
| Commissione regionale dei trasporti del Luganese          | TI                            |
| Commissione regionale dei trasporti del Mendrisiotto      | TI                            |
| Ouest lausannois (Schéma directeur ouest lausannois SDOL) | VD                            |
| Rivelac   | VD                            |
| Agglomération Brig-Visp-Naters                            | VS                            |
| aggloSion   | VS                            |
| ZUGWEST   | ZG                            |

|  |    |
|--|----|
| Conférence métropolitaine de Zurich    | ZH |
| Eurodistrict Trinational de Bâle (ETB) |    |

**Illustration 8-2: Organisations n'ayant pas participé à l'enquête<sup>77</sup>**

| <b>Organisation interrogée – n'ayant pas répondu</b>                       | <b>Canton de la commune centrale</b> |
|--|--------------------------------------|
| Conférence régionale de l'Emmental   | BE                                   |
| AggloBasel   | BS                                   |
| Regio Wil  | SG                                   |
| Commissione regionale dei trasporti del Bellinzonese                       | TI                                   |
| Commissione intercomunale dei trasporti del Locarnese e della Valle Maggia | TI                                   |
| Commissione regionale dei trasporti della Regione Tre Valli                | TI                                   |
| AggloY   | VD                                   |
| Chablais Region  | VD                                   |
| Est Lausannois (SDEL)  | VD                                   |
| PALM   | VD                                   |
| Région Morges  | VD                                   |
| Région Valais romand   | VS                                   |
| Regionalplanung Zürich und Umgebung  | ZH                                   |
| Hochrheinkommission  |                                      |
| Conférence internationale du lac de Constance                              |                                      |
| Conférence du Rhin Supérieur   |                                      |
| Regionalplanungsstelle beider Basel  |                                      |
| Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur                       |                                      |
| <b>Organisation interrogée – ayant refusé de participer</b>                |                                      |
| Conférence métropolitaine de Bâle  | BS                                   |
| Randenkommission   |                                      |
| Nord lausannois (SDNL)   | VD                                   |

<sup>77</sup> Voir procédure conformément à la section 1.4. Les organisations ont été deux fois invitées à participer, par écrit.

**Illustration 8-3: Structures de collaboration mentionnées par les cantons mais n'ayant pas été invitées à participer à l'enquête<sup>78</sup>**

| Organisation mentionnée par le canton – non interrogée   | canton (message) |
|--|------------------|
| Raumordnungskommission Bodensee (ROK-B)  | AR               |
| Raumplanungsgruppe Nordostschweiz (RPG-NO)   | AR               |
| Vereinigung Region Appenzell Ausserrhoden  | AR               |
| Conférence des présidents de commune AR  | AR               |
| Infobest Palmrain  | BL               |
| Plattform Leimtal (coopération communale de la vallée du Leim)   | BL               |
| Regionalplanungsgruppe Birstadt  | BL               |
| Internationale Bauausstellung Basel 2020 (IBA)   | BS               |
| Conférence des Gouvernements de la Suisse du Nord-Ouest (CGNO)   | BS               |
| COPIL intercantonal  | FR               |
| Plate-forme de coopération dirigée par le bureau d'aménagement du territoire   | GR               |
| Plate-forme de coopération dirigée par le département de la construction, des transports et des forêts                       | GR               |
| Association des présidents de communes   | SH               |
| Greater Zurich Area  | SH               |
| VAKK --> Regio   | TG               |
| Gewässerschutzverband der Region Zugersee–Küssnachtsee–Ägerisee (GVRZ)   | ZG               |
| Rencontre semestrielle des cantons de Zurich et de Zoug  | ZG               |
| Cantons de Lucerne et de Zoug: rencontre sporadique et, si nécessaire, rencontre des services cantonaux spécialisés          | ZG               |
| Cantons de Schwytz et de Zoug: rencontre tous les deux ans au niveau du Conseil d'Etat et des services cantonaux spécialisés | ZG               |
| Conférence des aménagistes cantonaux de la région métropolitaine de Zurich (AG, LU, SH, SZ, SG, TG, ZH, ZG)                  | ZG               |
| Fédération des bourgeoisies de Zoug  | ZG               |
| Fédération des paroisses catholiques du canton de Zoug (VKKZ),   | ZG               |
| Contrat de collaboration des communes de Cham et Risch dans le secteur du notariat   | ZG               |
| Syndicat intercommunal des habitants de Zoug pour le traitement des déchets (ZEBA)   | ZG               |
| Plattform Aargau-Zug (PAZU)  | ZG               |
| Échange des aménagistes cantonaux de la région métropolitaine de Zurich  | ZH               |

<sup>78</sup> D'après les auteurs, ces entités ne répondent pas aux critères des organismes d'agglomération conformément aux limites fixées à la section 1.4 et n'ont donc pas été contactées.

## 9 Annexe D: Aperçu de la forme juridique, des compétences décisionnelles et de la participation du canton dans les organisations de l'agglomération

| L'organisme dispose-t-il dans au moins l'une de ses domaines, d'un pouvoir de décision finale? (Question 23)  |  | Oui, décision finale de l'organisme  |   |                            |
|---|--|--|---|----------------------------|
| Non   |  | Oui, décision finale & proposition à commune/canton  |   |                            |
| Le niveau cantonal participe-t-il aussi de façon formelle à la responsabilité?  | <p>1 Aareland -&gt; avec région Zolingen</p> <p>12 Eurodistrict Trinational de Bâle (ETB)</p> <p>13 Regio Basiliensis</p> <p>15 Agglo Obersee</p> <p>16 Agglomération Werdenberg-Liechtenstein</p> <p>18 Conférence métropolitaine de Zurich</p> <p>20 Regio Frauenfeld</p> <p>21 Regio Kreuzlingen</p> <p>22 Region Appenzell AR – Saint-Gall – lac de Constance</p> <p>29 Grand Genève</p> <p>30 Ouest lausannois (SDOL)</p> <p>31 Rhvelac</p> <p>32 agglomération</p> | <p>p</p> <p>p</p> <p>p</p> <p>p</p> <p>p</p> <p>p</p> <p>p</p> <p>v</p> <p>w</p> <p>w</p> <p>v</p> <p>w</p> <p>v</p> | <p>19 VAS Verein Agglomération Schaffhausen</p> <p>26 Imobil</p>  | <p>p</p> <p>z</p>          |
| oui, de façon informelle, en tant qu'assesseur  | <p>5 PRA Planungsverband der Region Aarau</p> <p>23 Agglomération Brig-Visp-Maters</p>   | <p>z</p> <p>v</p>  | <p>6 Region Olten Gösigen Gäu (OGG)</p> <p>7 Entwicklungsraum Thun</p>  | <p>z</p> <p>p</p> <p>z</p> |
| non, la structure de collaboration comprend exclusivement le niveau communal  | <p>28 un réseau urbain neuchâtelois</p> <p>33 Commissione regionale dei trasporti del Luganese</p> <p>34 Commissione regionale dei trasporti del Mendisiotto</p>   | <p>p</p> <p>z</p> <p>a</p>   | <p>9 Confédération régionale de Berne-Mittelland</p> <p>11 seeland.biel/bienne</p> <p>17 Verein St. Galler Rheintal</p> | <p>a</p> <p>p</p> <p>p</p> |
| Légende formes juridiques: i = collaboration purement informelle, v = collaboration contractuelle de communes associées, z = commune ou syndicat intercommunal selon règles de droit cantonal, a = autre corporation selon règles de droit cantonal, p = association de droit privé, w = autres |  |  |   |                            |

## 10 Annexe E: Recommandations de la CTA 2004<sup>79</sup>

### Recommandations adressées à la Confédération

#### 1. Recommandations générales

- 1.1. La Confédération soutient, notamment par des incitations, les efforts et les mesures des cantons visant à renforcer la collaboration verticale et horizontale dans toutes les agglomérations.
- 1.2. La Confédération veille à associer ses partenaires aussi rapidement que possible au développement des politiques fédérales, conformément à ce qui a déjà été prévu dans les Lignes directrices du Conseil fédéral à l'intention de l'administration fédérale concernant la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes.
- 1.3. La Confédération doit utiliser davantage les instruments existants (p. ex. plans sectoriels, plans directeurs cantonaux) pour la coordination intercantonale.
- 1.4. Dans le cadre de ses compétences, la Confédération contribue sur le plan international à la résolution des problèmes des agglomérations qui dépassent les frontières nationales. Sur demande des cantons, elle joue un rôle de médiatrice (art. 44, al. 3, Cst.) pour les agglomérations intercantionales.

#### 2. Constitution

La Confédération utilise les bases constitutionnelles et légales existantes pour soutenir la collaboration dans les agglomérations. Concernant la RPT, elle réunit et exploite les expériences pratiques de mise en œuvre.

Si les bases existantes, notamment les conditions posées à l'octroi de subventions, les instruments de la RPT et le rôle de médiation de la Confédération, ne suffisent pas pour trouver une solution aux problèmes d'agglomération intercantonaux, il faut envisager des changements constitutionnels supplémentaires pour résoudre ces problèmes de manière plus rapide et plus efficace (► thèse 20.1.3)<sup>80</sup>.

#### 3. Lois

- 3.1. Les travaux en vue de la création d'une base légale pour les aides financières de la Confédération aux infrastructures de transport d'agglomération public et privé (y c. la locomotion douce) doivent être menés rapidement.

---

<sup>79</sup> CTA Conférence Tripartite sur les Agglomérations (édition) (2004), Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations. Recommandations de la conférence tripartite sur les agglomérations du 24 juin 2004. Rapport du Groupe de Travail Technique Tripartite du 1<sup>er</sup> mars 2004.

<sup>80</sup> Les données relatives aux thèses se rapportent aux thèses de la CTA (2004), Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, pp. 28-71.

- 3.2. Si nécessaire, il faut créer les conditions juridiques relatives aux prestations fédérales ou aux charges, notamment pour le projet d'agglomération.
- 3.3. La Confédération examine la possibilité – dans le cadre des ressources disponibles – de conditionner à l'existence d'un projet d'agglomération d'autres mesures de soutien sectoriels (dans d'autres domaines) que celles affectées au transport d'agglomération coordonné avec l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Elle examine par ailleurs la possibilité d'intégrer les mesures de soutien existantes à des programmes d'encouragement transsectoriels (► thèse 20.1.2)

## 4. Organisation

- 4.1. La politique des agglomérations doit avoir un point d'ancrage à un niveau politique élevé et être mise en réseau de manière accrue.
- 4.2. La mise en réseau interne à l'administration fédérale doit être assurée à tous les niveaux par des mesures institutionnelles et organisationnelles. Le «réseau de la politique des agglomérations» et l'IDEKOF (62) doivent être renforcés, par exemple par une collaboration plus étroite axée sur des projets.
- 4.3. La politique des agglomérations et la «Nouvelle politique régionale» (NPR) se complètent l'une l'autre pour le développement régional. Une coordination entre les deux politiques doit être assurée (► thèse 15.1).
- 4.4. Il faut renforcer l'engagement de la Confédération dans le cadre de la CTA. La Confédération s'engage activement avec les cantons, les communes et les villes en faveur d'un renforcement de la collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations.

## Recommandations aux cantons

### 5. Recommandations générales

Les cantons s'engagent activement en faveur de la collaboration au sein des agglomérations. Ils créent notamment des incitations et des conditions-cadres favorables (p. ex. législation, plans directeurs). Ils assurent une harmonisation des projets et des besoins au niveau structurel et sectoriel afin d'aboutir à une gestion globale efficace. Ils tiennent compte de la situation initiale propre à chaque agglomération. L'engagement des cantons en faveur de la collaboration dans les agglomérations est conforme à l'obligation introduite par la RPT d'appliquer les principes de collaboration intercantonale par analogie également aux relations intracantonales.

### 6. Agglomérations intercantionales

- 6.1. Les cantons soutiennent et facilitent la collaboration au sein des agglomérations intercantionales.

- 6.2. La collaboration peut notamment intervenir sur une base contractuelle. Les cantons modifient leurs bases légales concernant la conclusion de contrats de manière à promouvoir les accords de collaboration basés sur un contrat (► thèse 19.2).
- 6.3. Les cantons examinent des mécanismes de résolution des conflits en cas d'intérêts divergents.

## 7. Agglomérations internationales

Les cantons s'engagent, dans les limites de leurs compétences, pour résoudre les problèmes de collaboration qui dépassent les frontières nationales.

## 8. Mise en réseau des domaines politiques

- 8.1. La mise en réseau interne aux administrations cantonales doit être garantie par des dispositions institutionnelles et organisationnelles, au niveau de la direction comme au niveau des offices.
- 8.2. Les cantons assurent, au niveau des agglomérations, un processus décisionnel coordonné et rapide aboutissant à des décisions contraignantes dans tous les domaines importants pour les agglomérations.
- 8.3. Les cantons s'assurent aussi rapidement que possible qu'un seul organe responsable garantisse la coordination de l'organisation du territoire et de la planification des transports, et l'harmonisation des décisions en matière d'organisation du territoire et des projets d'infrastructure (surtout dans le domaine des transports). Les cantons garantissent que les décisions de l'agglomération ont force obligatoire dans le périmètre correspondant.
- 8.4. Les approches structurelles doivent toujours être mises en relation avec des domaines politiques concrets ainsi qu'avec leurs instruments et compétences.

## 9. Rôle des cantons

- 9.1. La politique cantonale des agglomérations se fonde sur le partenariat (combinaison d'approches top-down et bottom-up) (► thèse 27).
- 9.2. Les cantons règlent les conflits d'intérêts entre les communes/villes et interviennent au besoin en tant qu'arbitres (► thèses 20.2.3/20.2.6).
- 9.3. Les stratégies d'agglomération doivent être intégrées à des conceptions cantonales globales (répartition des tâches, péréquation financière, mise en réseau avec l'espace rural, plan directeur, etc.) (► thèse 22).
- 9.4. L'administration cantonale (administration centrale, administration cantonale décentralisée) doit être organisée de façon à pouvoir tenir compte des besoins d'une politique des agglomérations coordonnée et efficace. Ainsi, des structures cantonales adaptées peu-

vent faciliter la coordination entre l'aménagement du territoire et les transports (transports publics, trafic motorisé individuel) ou encore la mise en réseau de la politique sociale avec d'autres politiques publiques.

- 9.5. Si le canton ne prescrit pas lui-même de structures d'agglomération, il crée les bases légales nécessaires pour soutenir de manière ciblée les processus horizontaux de collaboration intercommunale (► thèse 14.1).

## 10. Collaboration contraignante

Si le canton décide de mettre en place des structures d'agglomération à l'échelon cantonal, il tient compte des recommandations suivantes (► thèse n 14–18).

- 10.1. Les structures d'agglomération politiques contraignantes doivent être ancrées dans le droit cantonal (► thèse 14).
- 10.2. Les structures existantes sont mises en réseau au moyen d'une plate-forme multifonctionnelle (vue d'ensemble) (► thèse n 14.2/15.2).
- 10.3. Les structures politiques garantissent que les communes et les villes concernées puissent exercer leur influence (► thèse n 17.1/17.4/17.5).
- 10.4. Les communes et les villes mandatent auprès des organes de décision de l'agglomération les personnes présentant la plus grande légitimité politique possible (solution optimale: les présidentes et présidents des communes et des villes) (► thèse n 17.1/17.2).
- 10.5. Le rôle des exécutifs et des parlements communaux doit être clarifié. Il faut notamment ouvrir le débat, d'une part, sur la possibilité, pour les exécutifs communaux, de donner des mandats qui lient leurs représentants dans les organes d'agglomération et, d'autre part, sur l'opportunité d'introduire un droit d'initiative et de référendum pour les parlements communaux. Par ailleurs, il faut assurer l'information complète et opportune des pouvoirs législatifs communaux (► thèse 17.5).
- 10.6. Des commissions techniques préparent les affaires des organes de décision de l'agglomération. Les activités de ces commissions doivent être mises en réseau pour autant que la coordination de certains domaines l'exige (► thèse 14).

## 11. Compétences

- 11.1. Les compétences doivent systématiquement être attribuées au «bon» niveau (principe de subsidiarité); des transferts de compétences à un niveau plus élevé doivent être justifiés (► thèse n 7.5/16.1).
- 11.2. L'agglomération prend des décisions ou prépare des propositions de décision à l'intention du canton (► thèse 16.3).

## 12. Périmètre

- 12.1. La grandeur du périmètre doit être déterminée (dans le cadre de ce qui est politiquement faisable) en partant avant tout de considérations d'ordre fonctionnel; les formes de collaboration intercommunale existantes sont essentielles pour définir le périmètre (► thèse 18.1).
- 12.2. Un périmètre d'organisation «fixe» garantit la continuité, promeut la conscience d'agglomération et assure une exécution coordonnée des tâches centrales. Pour certaines affaires, des périmètres de travail (variables) peuvent être constitués (► thèse 18.2).

## 13. Participation démocratique

- 13.1. Dans la mesure où des compétences sont attribuées à l'agglomération, il faut garantir des droits politiques et une participation démocratique directe (► thèse 17).
- 13.2. Les droits politiques accordés (votations, référendums, initiatives) doivent être exercés à l'échelle du périmètre de l'agglomération. A cet égard, les communes et les villes ne sont pas des «organes» de l'agglomération (► thèse 17.3).
- 13.3. Il convient d'ouvrir le débat sur la possibilité d'exercer une influence au moyen de référendums et d'initiatives des autorités (► thèse 17.5).

## 14. Financement

- 14.1. Les tâches d'agglomération peuvent être remplies sans autre comme des tâches conjointes du canton et des communes, avec des clés de répartition. On renoncera à la création de nouvelles collectivités territoriales jouissant d'une souveraineté fiscale propre (► thèse n 14/15.3).
- 14.2. Compensation régionale des charges: dans la mesure où les décisions prises au niveau régional engendrent des gagnants et des perdants, il faut procéder à une compensation des avantages et des charges (► thèse 15.5).

## 15. Protection juridique

Les cantons veillent à ce que la protection juridique au sens d'un contrôle de la conformité au droit soit garantie aussi bien dans les relations communes-agglomération que dans les relations agglomération-canton (► thèse 20.2.4).

## 16. Simplification

Les cantons soutiennent tous les efforts visant à réduire le nombre des acteurs impliqués dans la collaboration intercommunale et si possible à les regrouper.

## 17. Position des communes et des villes

- 17.1. Il faut renforcer l'influence institutionnalisée des communes et des villes sur la politique cantonale des agglomérations.

- 17.2. Les communes et les villes doivent pouvoir participer à la politique cantonale des agglomérations dans le cadre de partenariats.

## Recommandations aux communes et aux villes

### 18. Agir au lieu de réagir

Les communes et les villes de l'agglomération encouragent et soutiennent l'intégration et la création aussi rapide que possible de structures d'agglomération: un comportement trop attentiste comporte le risque que des contraintes objectives conduisent à des solutions qui ne sont pas optimales ou imposées de l'extérieur (► thèse 25).

### 19. Nouvelle conception de l'autonomie communale

Le concept d'autonomie communale doit être développé de manière différenciée. S'en tenir à une conception dépassée de l'autonomie communale ne mène à rien. Une éventuelle perte d'autonomie doit être compensée par un renforcement de la participation et par la représentation des communes et des villes (► thèse 1.5).

### 20. Etapes d'intégration

(► Thèse 11)

- 20.1. Les communes et les villes visent la création de structures d'agglomération contraignantes.
- 20.2. En fonction de la situation dans laquelle se trouve l'agglomération au début du processus, on peut envisager les étapes suivantes:
- Pour les agglomérations sans culture de collaboration préexistante: accomplissement en commun de tâches et de projets concrets (y c. transsectoriels).
  - Pour les agglomérations avec collaboration préexistante: constitution de plates-formes transsectorielles de collaboration facultative (p. ex. création d'une association d'agglomération dans laquelle peuvent être discutées toutes les questions qui se posent dans l'agglomération). Ce cadre permet de pratiquer une culture de collaboration et de l'améliorer.
  - Pour les agglomérations avec collaboration transsectorielle facultative préexistante: constitution de structures de collaboration transsectorielles contraignantes.

### 21. Rôle actif

- 21.1. Les communes et les villes prennent l'initiative, demandent le soutien du canton pour l'intégration et la création de structures d'agglomération, participent de manière déterminante à la définition du contenu, de la forme et du processus et mettent des ressources à disposition (► thèse 20.3.1).

21.2. Les communes et les villes créent, sur le plan interne, les conditions propices à l'amélioration et au renforcement de la collaboration, p. ex. grâce aux relations publiques.

## 22. Principes de collaboration horizontale

(► Thèse 12)

22.1. Influence des communes et des villes: dans toutes les organisations de collaboration intercommunale, il faut mandater des représentants qui entretiennent un rapport direct avec la politique communale quotidienne. Les exécutifs communaux, notamment, doivent s'occuper de manière approfondie de toutes les questions intercommunales d'importance stratégique et pouvoir faire valoir leurs opinions (► thèse 12.2).

22.2. La stratégie doit rester la primauté des responsables politiques: les responsables communaux des organes de collaboration intercommunale doivent se reconnaître dans une «stratégie de propriétaires» commune et mettre cette stratégie en œuvre de manière cohérente. Les tâches communales externalisées ou transférées doivent être accomplies dans le cadre de projets stratégiques clairs. L'accomplissement de ces tâches doit en tout cas être assuré (p. ex. par le biais de contrats liant les actionnaires ou de mandats de prestations) (► thèse 12.1).

22.3. Prise en considération des objectifs d'input, c'est-à-dire des objectifs axés sur le processus décisionnel politique: alors qu'on accorde généralement beaucoup d'importance aux objectifs d'output visant une réalisation efficace des tâches lors de la mise en place ou de la réforme de la collaboration intercommunale, les objectifs axés sur l'input sont plutôt négligés. Il faut veiller à pallier ce déficit (► thèse 12.4).

## Recommandations sur le processus

### 23. Processus politique exigeant

Chaque agglomération doit passer elle-même par le processus conduisant à la création de structures de collaboration améliorées. Il n'existe pas de solutions toutes faites qui pourraient être directement reprises (► thèse 21).

### 24. Objectifs de la réforme

Les stratégies d'agglomération et les projets correspondants doivent être axés dès le début sur des objectifs clairs et mesurables. Il ne suffit pas de présenter les activités entreprises comme une réussite en soi (► thèse 26).

### 25. Thèmes tabous

Formuler des thèmes tabous pour la durée du processus de réforme (p. ex. fusion, harmonisation fiscale, formation d'un quatrième niveau étatique) permet de fixer le dénominateur commun des marges de manœuvre possibles (► thèse 28).

## **26. Participation et sensibilisation**

- 26.1. Les organisations, les communes et les villes concernées par le projet doivent être associées au processus le plus tôt possible (► thèse 30).
- 26.2. La population doit être sensibilisée le plus tôt possible à la problématique des agglomérations (► thèse 31).

## **27. Communiquer l'intérêt et la nécessité de la réforme**

Les avantages (l'intérêt) des réformes doivent être clairement mis en évidence. Ces avantages doivent être comparés à la situation actuelle (et non à une situation idéale) (► thèse 33).

## Bibliographie

- ARE Office fédéral du développement territorial (2009)  
Politique des agglomérations de la Confédération: Projets-modèles pour l'amélioration de la collaboration dans les agglomérations.
- ARE Office fédéral du développement territorial (2015), Directives pour l'examen et le co-financement des projets d'agglomération de la 3<sup>e</sup> génération.
- Arn Daniel, Strecker Mirjam (2003)  
Politique des agglomérations. Rapport destiné au conseil municipal de la ville de Berne.
- CEAT, Ernst Basler + Partner, Infrac (2010)  
Evaluation de la politique des agglomérations de la confédération 2002-2009.
- Ecoplan (2012)  
Les défis urbains du point de vue de la confédération. Contribution au débat sur la suite de la politique des agglomérations.
- Ecoplan / Arn / Strecker (2010)  
Financement et compensation des charges dans les agglomérations.
- Conseil fédéral suisse (2015)  
Politique des agglomérations de la Confédération 2016+. Pour un développement cohérent du territoire suisse.
- Conseil fédéral suisse, Conférence des gouvernements cantonaux, Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Union des villes suisses, Association des communes suisses (2012)  
Projet de territoire Suisse. Version remaniée.
- CTA Conférence Tripartite sur les Agglomérations (2013)  
Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations.
- CTA Conférence Tripartite sur les Agglomérations (édit.) (2004)  
Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations. Recommandations de la conférence tripartite sur les agglomérations du 24 juin 2004. Rapport du Groupe de travail technique tripartite du 1<sup>er</sup> mars 2004.
- CTA Conférence tripartite sur les agglomérations (édit.) (2006)  
Renforcement de la collaboration dans les agglomérations transcantoniales.
- CTA Conférence tripartite sur les agglomérations (édit.) (2007)  
La voie vers une politique des agglomérations globale.