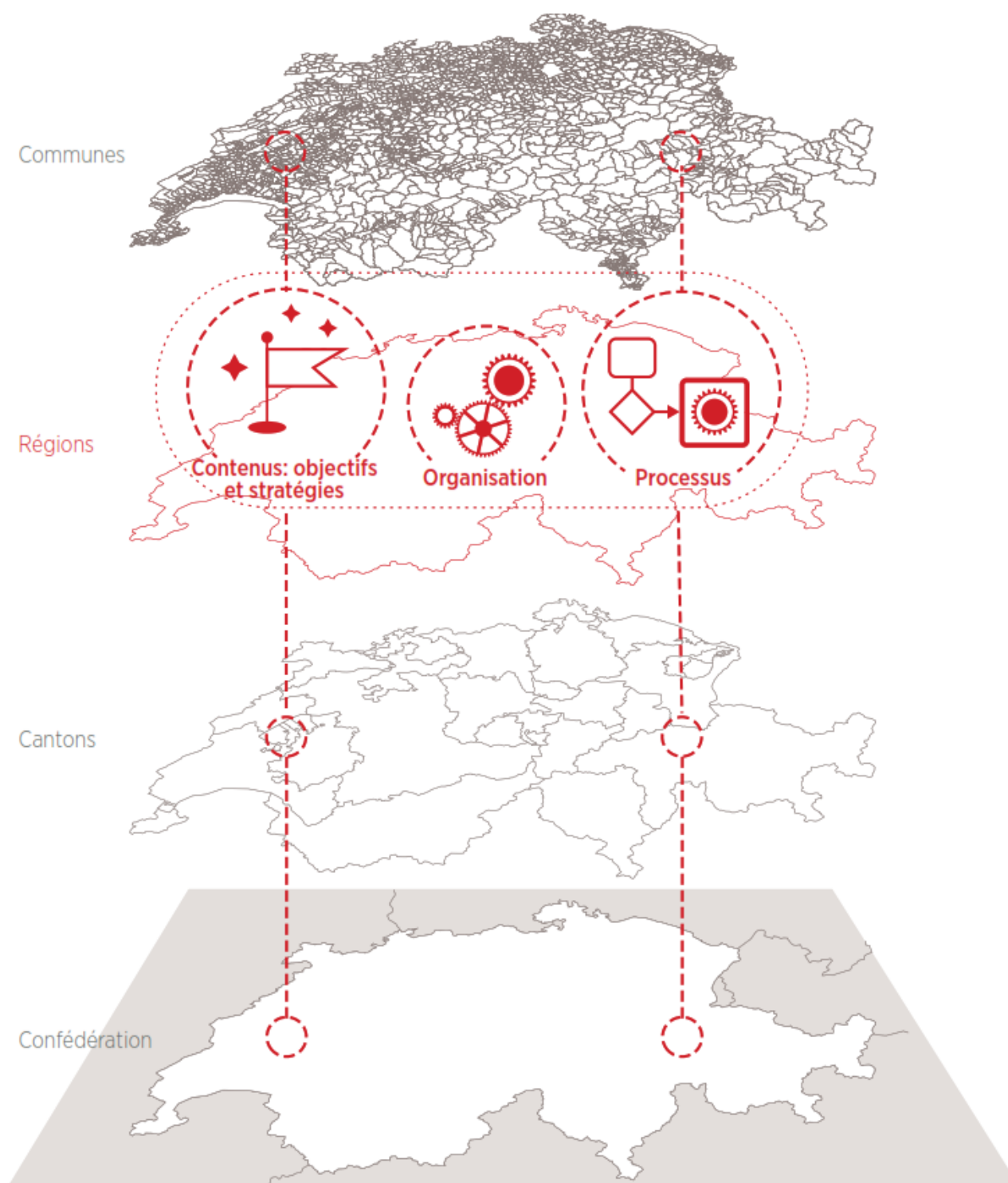


Structures régionales globales ville-campagne : comment promouvoir un développement cohérent du territoire ?

Zurich, 17 mai 2019



Équipe de projet

Christof Abegg, EBP
Andrea Meier, EBP
Peter Knoepfel, IDHEAP

EBP Schweiz AG
Mühlebachstrasse 11
8032 Zurich
Suisse
Tél. +41 44 395 16 16
info@ebp.ch
www.ebp.ch

Groupe d'accompagnement

Lukas Bühlmann, EspaceSuisse
Thomas Kadelbach, Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Cyril Lyner, Secrétariat d'État à l'économie (SECO)
Josianne Maury, Office fédéral du développement territorial (ARE)
Magdalena Meyer-Wiesmann, Association des Communes Suisses (ACS)
Roger Michlig, Centre régional et économique du Haut-Valais (RWO)
Thomas Minger, Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)
Barbara Santschi, Union des villes suisses (UVS)
Walter Schenkel, Espace métropolitain zurichois
Daniel Wachter, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne
Ariane Widmer Pham, Stratégie et développement de l'Ouest lausannois

Conférence tripartite

Nadine Eckert, direction du projet

Conférence tripartite
c/o Conférence des gouvernements cantonaux
Maison des cantons
Speichergasse 6
Case postale
3001 Berne

Le rapport reflète l'opinion de l'équipe de projet, laquelle ne recoupe pas nécessairement celle du mandant ou des organes d'accompagnement.

Résumé

Objectifs et démarche

Figurant parmi les priorités du programme de travail de la Conférence tripartite, le projet « développement cohérent du territoire dans les structures régionales globales ville-campagne » vise à promouvoir les instruments et les processus existants dans le domaine du développement territorial. La Conférence tripartite entend y contribuer directement en

Objectifs de la
Conférence
tripartite

- sensibilisant les acteurs des différents échelons institutionnels des espaces globaux ville-campagne aux potentiels de collaboration,
- montrant comment les possibilités de développement commun peuvent être amplifiées par une collaboration cohérente entre espaces urbains et ruraux, avec des gains d'efficacité dans l'accomplissement des tâches,
- mettant en évidence le rôle de la Confédération, des cantons, des villes et des communes en vue de renforcer la cohérence du développement territorial.

Pour étudier la cohérence à l'échelle régionale, trois rencontres ont été organisées dans trois régions sélectionnées, à savoir le Haut-Valais, la région bernoise et la région lausannoise, en y associant les organisations régionales actives au sein de chacun de ces territoires : le Centre régional et économique du Haut-Valais, la Conférence régionale Berne-Mittelland et l'agglomération Lausanne-Morges. Des représentants des organisations régionales, des communes ainsi que des autorités cantonales et fédérales ont été conviés à chacune de ces rencontres pour permettre des échanges entre les différents échelons institutionnels.

Trois régions sous
la loupe

Qu'est-ce que le développement cohérent du territoire ?

En développant la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne et la politique des agglomérations 2016+, la Confédération a offert une vision globale de la politique territoriale suisse et montré la manière dont ces deux politiques transversales sont appelées à être harmonisées afin de répondre aux objectifs formulés dans le Projet de territoire Suisse. La notion de développement cohérent du territoire a également été définie : il doit s'agir, pour la Confédération, d'un « *développement territorial dans lequel les thèmes et les espaces sont coordonnés dans une perspective globale et dans le respect du principe du développement durable* » (Conseil fédéral 2015 : 108). Cette notion découle des efforts entrepris au début des années 2000 dans le but d'accorder davantage les politiques relatives aux espaces urbains et aux espaces ruraux, de mieux coordonner la politique fédérale et de mieux harmoniser les effets des politiques sectorielles sur le terrain. Un développement cohérent du territoire doit s'articuler autour de cinq grandes idées directrices :

Définition de la
Confédération

- harmoniser les politiques ayant une incidence territoriale ;
- exploiter les synergies – réduire les conflits ;
- renforcer les points forts – fixer des priorités ;

- mettre en réseau les centres et la périphérie ;
- penser et agir dans les espaces fonctionnels.

Si les mêmes principes s'appliquent à l'échelle tant régionale que nationale, il faut toutefois tenir compte des marges de manœuvre et des limites sur le plan horizontal, au sein des régions, tout comme sur le plan vertical, au sein de la structure institutionnelle fédéraliste. Espaces fonctionnels caractérisés par différentes formes de coopération superposées, les régions ne peuvent fonctionner de manière cohérente que si trois éléments sont réunis :

Les trois éléments de la cohérence à l'échelle régionale

- les contenus, qui comprennent des objectifs, des stratégies et des projets de développement régional ;
- l'organisation, qui s'articule autour de structures collaboratives institutionnelles ;
- les processus, qui permettent l'interaction entre les acteurs régionaux (plan horizontal) et la coopération avec les autres échelons institutionnels (plan vertical).

Enseignements et facteurs de réussite

Les travaux préparatoires à la présente étude, les contributions des acteurs concernés dans le cadre des rencontres régionales et l'expérience des membres de l'équipe de projet et du groupe d'accompagnement ont permis de tirer un certain nombre d'enseignements et d'identifier les défis à relever, tant sur le plan de la cohérence générale au sein des régions qu'en matière de relations ville-campagne, ainsi que, plus spécifiquement, en ce qui concerne les trois éléments clés du développement cohérent du territoire à l'échelle régionale (contenus, organisation et processus).

Enseignements tirés

Qu'ils concernent les contenus, l'organisation ou les processus, les facteurs de réussite identifiés dans le cadre de ce projet contribuent

Facteurs de réussite

- à l'harmonisation, lorsque cela est pertinent, des objectifs et des stratégies de développement régional entre les différents échelons institutionnels, entre les acteurs régionaux et entre les différentes politiques publiques ;
- à la mise en place de structures de collaboration appropriées permettant d'offrir une continuité et d'assurer l'efficacité des acteurs régionaux, en étant à même de réagir aux défis territoriaux propres à leur région ;
- à la coordination, dans un souci d'efficacité, des processus entre les principaux acteurs de façon horizontale, verticale ou intersectorielle, tout en permettant l'exploitation des synergies.

Cohérence du développement territorial dans les régions : bilan

Les régions jouent un rôle central dans la cohérence territoriale. De nombreux cantons et la plupart des communes ne sont pas à même d'assumer certaines tâches du développement du territoire, comme la mise en place d'une politique coordonnée des transports et de l'urbanisation : les premiers sont trop grands, les secondes trop petites. L'échelle régionale est d'autant plus cruciale que les besoins de collaboration sur des thématiques transversales, intersectorielles ou transfrontalières ne cesseront de croître.

Rôle central des régions dans la cohérence territoriale

Bien que des progrès aient été réalisés ces dernières années en matière d'objectifs, de structures et de processus communs, de nombreuses régions demeurent limitées dans leurs possibilités, prises en étau entre les directives fédérales et cantonales d'une part et l'autonomie des communes d'autre part.

Marges de manœuvre limitées des régions

La cohérence doit faire l'objet d'efforts permanents. Il serait cependant illusoire de vouloir faire du développement cohérent du territoire un but absolu à atteindre : il n'est pas possible ni même souhaitable d'harmoniser tous les objectifs et toutes les stratégies, et de définir par là même en amont la forme que devrait prendre la cohérence visée. Cela reviendrait à ignorer le principe de subsidiarité à l'origine de la structure fédéraliste suisse. La notion de cohérence doit plutôt servir de jalon accompagnant les processus de développement spécifiques aux régions.

Une cohérence propre à chaque situation

La cohérence implique d'être à même de coordonner les activités territoriales à l'échelle régionale, de répondre de manière appropriée aux défis propres aux spécificités du territoire de la région, et d'orienter ainsi le développement de ce dernier dans la direction souhaitée. Des structures plus performantes sont indispensables pour mener à bien une telle tâche. Les décisions prises à l'échelle régionale doivent être assorties d'un caractère contraignant minimal, notamment lorsqu'elles concernent des thématiques qui s'accompagnent de possibles conflits d'objectifs, comme souvent en matière d'aménagement du territoire. Les processus de négociation et de pondération des intérêts au sein des échelons institutionnels et entre eux permettent de développer des solutions flexibles et adaptées.

Nécessité de mettre en place des structures plus performantes

Un développement cohérent du territoire à l'échelle régionale n'est possible que si chacun des trois échelons institutionnels, indépendamment de sa fonction, y contribue activement.

La cohérence, fruit de la collaboration tripartite

- À travers ses politiques sectorielles, la Confédération définit les grandes orientations, met des moyens à disposition et fixe les conditions matérielles ainsi que les procédures.
- Les cantons disposent d'une large autonomie d'organisation pour définir le contenu des différentes politiques sectorielles à leur échelle. Ils fixent le cadre institutionnel dans lequel évoluent les régions et peuvent là aussi décider dans une importante mesure des formes que prendront la coopération régionale et la répartition des compétences.
- Les communes constituent le socle de la collaboration régionale. Le développement du territoire serait dépourvu de toute cohérence régionale si elles n'étaient pas disposées à coopérer et à soutenir la recherche de solutions coordonnées.

Les efforts destinés à développer la collaboration intersectorielle aux différents échelons institutionnels ne datent pas d'hier. Le développement cohérent du territoire correspond au périmètre stratégique réunissant la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, mais reste une notion peu éloquente pour les régions.

Coordination renforcée des politiques sectorielles

La grande majorité des acteurs du développement du territoire reconnaissent l'importance de la cohérence spatiofonctionnelle et sont disposés à renforcer la coordination régionale, offrant par là même un excellent angle d'approche pour approfondir et développer les efforts existants. Toutefois, l'échelle régionale, par essence difficile à appréhender, exige forcément la mise en place de processus complexes. Ceux-ci constituent dans le même temps l'une des forces de la Suisse, autorisant l'adoption, en collaboration avec les acteurs concernés, de solutions taillées sur mesure.

Des solutions
adaptées au
contexte régional

Recommandations

La présente étude a permis de formuler des recommandations à l'attention de la Confédération, des cantons, des villes et des communes ainsi que de la Conférence tripartite, dans le but de soutenir et de promouvoir la cohérence du développement du territoire à l'échelle régionale. Ces recommandations, résumées ci-après, visent également à renforcer les interactions et la complémentarité des espaces urbains et ruraux, tout en consolidant les spécificités propres à chacun d'entre eux.

La Confédération peut contribuer de manière déterminante à la cohérence régionale en renforçant et en poursuivant le développement de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne ainsi que de la politique des agglomérations. Elle peut également renforcer les liens entre les deux . Les stratégies régionales de développement constituent un élément clé de la cohérence. La Confédération peut renforcer son action par des mesures incitatives et des exigences visant à développer la collaboration, à mieux coordonner les politiques sectorielles déterminantes d'une région et à les articuler autour d'une vision commune du développement.

Confédération

Les cantons peuvent se doter d'un cadre durable pour une coopération régionale renforcée en développant une stratégie de régionalisation. Ils peuvent stimuler un développement cohérent du territoire de différentes façons, par exemple en déléguant certaines tâches, en exigeant des mesures d'harmonisation supracommunale, ou encore en proposant un accompagnement et un suivi actif des organisations régionales. L'objectif est ici de réunir autant que possible les structures sectorielles et d'élaborer des stratégies régionales de développement. La formulation de stratégies territoriales cantonales de portée générale permet de renforcer l'harmonisation horizontale des différentes politiques publiques. De telles stratégies deviennent ainsi un instrument central du développement cohérent du territoire.

Cantons

Les villes et les communes sont invitées à faire preuve d'ouverture envers les structures régionales. Elles doivent être disposées à dépasser leurs propres intérêts, à privilégier une approche régionale et à y consacrer les ressources nécessaires. La mise en œuvre conjointe de projets clés contribuant au développement du territoire de la région renforce l'acceptation des structures régionales sur le plan communal, a fortiori lorsque la plus-value ainsi générée est clairement communiquée.

Villes et communes

La Conférence tripartite a tout intérêt à renforcer son rôle de plateforme verticale. Une accentuation des échanges sur les problématiques territoriales, notamment sur les problématiques globales ville-campagne, et sur le Projet de territoire Suisse doit permettre de consolider le dialogue entre les différents échelons institutionnels et de favoriser la compréhension mutuelle et la disposition à coopérer. Ces échanges peuvent également permettre à la Conférence tripartite de donner des impulsions en vue de la mise en œuvre de la politique des agglomérations, de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne et du Projet de territoire Suisse.

Conférence tripartite

Table des matières

1.	Contexte et mandat	1
1.1	Vers un développement cohérent du territoire	1
1.2	Objectifs	2
1.3	Méthodologie	2
2.	Bases	4
2.1	Développement cohérent du territoire à l'échelle fédérale	4
2.2	Relations ville-campagne	6
2.3	Développement cohérent du territoire à l'échelle régionale	8
2.4	Politiques sectorielles à incidence territoriale	10
3.	Cohérence du développement territorial dans les régions	12
3.1	Zoom sur les régions	12
3.2	État des lieux dans les régions	14
3.3	Relations ville-campagne	15
3.4	Contenus : objectifs et stratégies	17
3.5	Organisation et processus	19
4.	Les facteurs de réussite d'un développement cohérent du territoire dans les structures régionales globales ville-campagne	21
4.1	Contenus : objectifs et stratégies	21
4.2	Organisation	22
4.3	Processus	23
5.	Bilan et recommandations	25
5.1	Quel bilan en matière de cohérence du développement territorial dans les régions ?	25
5.2	Recommandations	27
6.	Outils pour le développement régional	31

1. Contexte et mandat

1.1 Vers un développement cohérent du territoire

Développé conjointement par la Confédération, les cantons, les villes et les communes, le Projet de territoire Suisse met en lumière l'existence de synergies tant entre les espaces urbains et les espaces ruraux qu'à l'intérieur de ceux-ci, dans des domaines aussi variés que ceux des loisirs et de la détente, de l'urbanisation, de la formation, de la santé, de l'approvisionnement et de la gestion des déchets, ou encore de la protection et de la régénération des ressources naturelles. La collaboration à l'échelle des espaces fonctionnels est ainsi présentée comme l'un des principes d'action essentiels du Projet de territoire.

Projet de territoire Suisse : de l'importance de la collaboration au sein des espaces fonctionnels

Les revendications exigeant une meilleure promotion de la collaboration dans les espaces fonctionnels ne datent pas d'hier, mais revêtent une acuité particulière au regard de la pression toujours plus forte qui s'exerce sur le sol, ressource limitée par essence. Les croissances démographique et économique, le vieillissement de la population ou la numérisation sont autant de défis majeurs posés à la Suisse et à ses régions. Le fort développement urbain que connaît le pays n'est que l'autre face du dépeuplement des régions périphériques.

Acuité particulière

En Suisse, État fédéral par excellence organisé à petite échelle, les solutions intercommunales, intercantionales et même par-delà les frontières sont depuis longtemps une réalité. L'approche en termes d'espaces fonctionnels a évolué au fil des années, à l'image de la politique régionale, qui a débuté avec les régions LIM dans les années 1970 et prend la forme aujourd'hui des systèmes d'innovation régionaux mis en place dans le cadre de la Nouvelle politique régionale.

Expériences antérieures dans la politique régionale ...

Lancée en 2001, la politique des agglomérations a permis de faire avancer considérablement la collaboration horizontale dans les aires urbaines. Ce faisant, une importance stratégique particulière a été accordée à la création de structures de gouvernance territoriale allant au-delà du cadre sectoriel et fédéral. Le Programme pilote Territoire d'action Économie (PHR Économie) et les Projets-modèles pour un développement territorial durable (MoVo) ont été développés dans le but de renforcer l'approche spatiosfonctionnelle et de favoriser la collaboration globale ville-campagne.

... et la politique des agglomérations

En définissant une véritable politique des espaces ruraux et des régions de montagne et en développant la politique des agglomérations, la Confédération a conféré une dimension globale au développement du territoire. Aux niveaux cantonal et régional, ces efforts se traduisent par une intégration renforcée et une meilleure harmonisation des politiques publiques, et conduisent par exemple à l'élaboration de stratégies communes de développement du territoire.

Une approche globale renforcée

Outre ces deux politiques transversales, d'autres politiques sectorielles, qui couvrent notamment les transports, l'agriculture et la protection de l'environnement, influent de manière non négligeable sur le développement territorial à travers différents types de réglementations, de directives, de subventions

Importance des politiques sectorielles

ou encore de projets de construction. Tout l'enjeu est donc de mettre en place un « développement cohérent du territoire » qui permette précisément de poursuivre ces actions de manière globale, harmonisée et coordonnée, dans le respect des principes du développement durable.

1.2 Objectifs

Plateforme politique de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, la Conférence tripartite a pour objectif d'encourager la coopération entre les échelons institutionnels, ainsi que celle entre les espaces urbains et les espaces ruraux.

Plateforme tripartite

Figurant parmi les priorités du programme de travail 2017-2021 de la Conférence tripartite, le projet « développement cohérent du territoire dans les structures régionales globales ville-campagne » vise à promouvoir les instruments et les processus existants dans le domaine du développement territorial et à identifier d'éventuelles lacunes. À travers une analyse approfondie et une évaluation de la situation actuelle, il a pour ambition de formuler des recommandations destinées à promouvoir un développement cohérent du territoire. Le présent projet vient clore une série d'analyses et d'études pratiques dans le domaine de la gouvernance territoriale.

Analyse, évaluation et recommandations

Afin de promouvoir un développement cohérent du territoire, la Conférence tripartite entend

Exploiter le potentiel grâce à une collaboration plus cohérente

- sensibiliser les acteurs des différents échelons institutionnels des espaces globaux ville-campagne aux potentiels de collaboration,
- montrer comment les possibilités de développement commun peuvent être amplifiées par une collaboration cohérente entre espaces urbains et ruraux, avec des gains d'efficacité dans l'accomplissement des tâches,
- mettre en évidence le rôle de la Confédération, des cantons, des villes et des communes.

1.3 Méthodologie

Le projet vise à mettre en lumière de façon simple et compréhensible les chances et les défis intrinsèques du développement cohérent du territoire, en analysant notamment, avec le concours des régions, la cohérence intra-régionale.

Faire du développement cohérent du territoire une réalité tangible

Les propos sont illustrés par l'étude de trois régions et des organisations régionales qui y sont rattachées. D'entente avec le groupe d'accompagnement du projet, les travaux se sont volontairement concentrés sur l'échelle régionale intracantonale, ce qui a permis une analyse de portée plus générale malgré la limitation à trois régions. Ont été retenus :

Analyse de trois régions

- le Haut-Valais, avec le Centre régional et économique du Haut-Valais (*Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis*, RWO),
- la région bernoise, avec la Conférence régionale Berne-Mittelland (*Regionalkonferenz Bern-Mittelland*, RKBM), et
- la région lausannoise, avec l'agglomération Lausanne-Morges.

Ces trois régions sont particulièrement intéressantes, car elles présentent différentes problématiques et politiques publiques étroitement imbriquées, tout en disposant d'une marge de manœuvre institutionnelle et d'instruments adaptés pour concevoir une politique de développement territorial cohérent. Leur étude permet en outre de couvrir des contextes institutionnels variés et diverses constellations territoriales, notamment sous l'angle des relations ville-campagne.

Différentes
constellations

Le projet se concentre sur les politiques publiques qui ont une incidence territoriale directe, en déployant par exemple des instruments de collaboration horizontaux qui rassemblent plusieurs communes, ou en offrant aux régions la possibilité d'influer sur le contenu de ces politiques. Celles-ci revêtent une importance particulière pour la cohérence du développement à l'échelle régionale.

L'organisation de rencontres régionales, articulées autour d'une même base thématique, était un élément clé du projet. D'entente avec les acteurs concernés, ces rencontres ont à chaque fois été adaptées aux problématiques et aux enjeux locaux. Elles sont documentées en annexe du présent rapport.

Rencontres
régionales

Ces rencontres visaient en premier lieu à réunir les acteurs de la région. Y ont ainsi été conviés des représentants des organisations régionales et des communes, ainsi que des membres d'autres groupes d'intérêts actifs sur le territoire régional. Des représentants d'offices cantonaux, d'offices fédéraux et d'autres institutions membres du groupe d'accompagnement du projet ont également été invités afin de favoriser les échanges entre les différents échelons institutionnels.

Participation
tripartite

Les rencontres devaient permettre à la fois de mieux saisir les spécificités propres à chaque région et de tirer des enseignements de portée plus générale. Il s'agissait ainsi

Deux niveaux
d'objectifs

- d'étudier les significations concrètes d'un développement cohérent du territoire pour chaque région, d'identifier les obstacles et les possibilités d'optimisation dans ce domaine et d'offrir une plus-value à l'échelle régionale ;
- de recueillir des informations générales en vue de formuler des recommandations qui permettent d'améliorer la cohérence du développement territorial régional.

La direction du projet et le groupe d'accompagnement se sont réunis à trois reprises pour aborder la méthodologie, les bases, les enseignements et les recommandations.

Suivi du groupe
d'accompagnement

2. Bases

2.1 Développement cohérent du territoire à l'échelle fédérale

Si la notion de développement cohérent du territoire n'est apparue qu'en 2015, elle ne fait que concrétiser des réflexions sur la relation ville-campagne engagées dès 2001 dans le cadre de la mise en place de la politique des agglomérations de la Confédération. La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) a en son temps largement étudié le sujet, publiant notamment en 2009 un rapport sur la coordination entre politique des agglomérations et politique de l'espace rural. En outre, le Projet de territoire Suisse, élaboré en 2012 dans le cadre d'une collaboration tripartite, consacre l'importance de la planification à l'échelle des espaces fonctionnels. En 2015, la Confédération a adopté sa politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, et actualisé dans le même temps sa politique des agglomérations.

Rétrospective terminologique

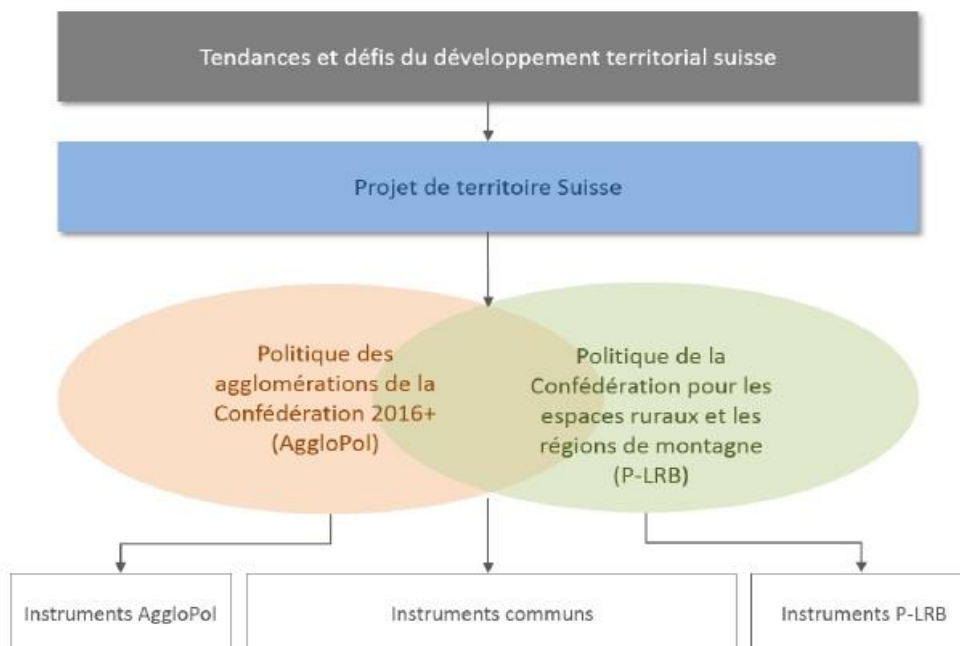


Figure 1 : Développement cohérent du territoire (source : Conseil fédéral, 2015)

Bien que les villes, les agglomérations, les espaces ruraux et les régions de montagne soient confrontés à des exigences et à des problématiques multiples, souvent très diverses, leur développement est étroitement lié. Pour cette raison, la Confédération a décidé de lier entre elles les deux politiques transversales juxtaposées, et mis sur pied un cadre commun, assorti de mesures conjointes et d'une structure de mise en œuvre appropriée. La politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne et la politique des agglomérations 2016+ de la Confédération offrent ainsi une vision globale de la politique territoriale et soulignent les caractéristiques propres aux espaces urbains, aux espaces ruraux et aux régions de montagne. Ce faisant, la Confédération expose la manière dont les deux politiques publiques sont appelées à être harmonisées afin de répondre aux objectifs formulés dans le Projet de territoire Suisse.

Vision globale de la politique territoriale

En 2015, la Confédération a instauré des mesures communes supportées par les deux politiques publiques, qui déploient leurs effets tant sur les agglomérations que sur les espaces ruraux et les régions de montagne.

Mesures et instruments communs

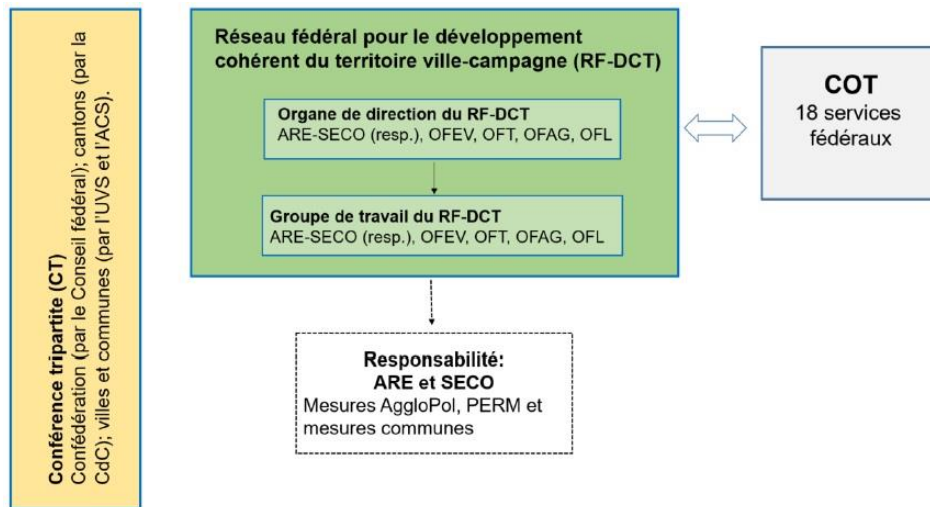


Figure 2 : Structure de mise en œuvre des deux politiques (source : ARE, 2019)

Les structures en place ont été réévaluées et adaptées par la Confédération afin d'assurer une mise en œuvre efficace. Il a ainsi été décidé de transformer le réseau fédéral Espace rural en un réseau fédéral pour le développement cohérent du territoire ville-campagne, appelé à devenir un élément central de la mise en œuvre, en favorisant notamment la collaboration interdépartementale et la coordination des travaux. Ce réseau assure le suivi et le développement des deux politiques. Dans le même temps, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) a été rebaptisée Conférence tripartite (CT), de sorte à élargir son rayon d'action aux interdépendances entre les espaces urbains et ruraux, en parallèle des problématiques spécifiques aux agglomérations. La collaboration tripartite revêt une importance particulière puisque le développement des agglomérations, des espaces ruraux et des régions de montagne est avant tout piloté par les cantons, les villes et les communes.

Structure de mise en œuvre

Dans leur rapport sur l'état de la mise en œuvre de la politique des agglomérations 2016+ de la Confédération et de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne publié en 2019, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) passent en revue les étapes réalisées et identifient les points à améliorer pour les quatre années à venir.

État de la mise en œuvre

Le développement cohérent du territoire correspond au périmètre stratégique qui réunit la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Les rapports du Conseil fédéral consacrés à ces deux politiques proposent une définition de cette notion : « *Un développement cohérent du territoire est un développement territorial dans lequel les thèmes et les espaces sont coordonnés dans une perspective globale et dans le respect du principe du développement durable. Il peut s'agir [...] du développement des espaces urbains et des espaces ruraux dans une perspective globale tenant compte de leurs interdépendances.*

Définition de la Confédération

[...] »

(Conseil fédéral 2015 : 108)

Un développement cohérent du territoire doit s'articuler autour de cinq grandes idées directrices¹ :

Idees directrices

- harmoniser les politiques ayant une incidence territoriale ;
- exploiter les synergies – réduire les conflits ;
- renforcer les points forts – fixer des priorités ;
- mettre en réseau les centres et la périphérie ;
- penser et agir dans les espaces fonctionnels.

L'ARE² souligne que le développement cohérent du territoire ne saurait se résumer à une seule et unique politique. « *Il s'agit bien plus d'une approche commune, d'une multitude de processus destinés à assurer la coordination d'activités à tous les échelons institutionnels, d'un recueil de politiques de promotion et de protection, ainsi que d'une offre de coaching et de formation.* »

Une notion aux multiples facettes

2.2 Relations ville-campagne

Parmi les cinq objectifs formulés dans le Projet de territoire Suisse figure celui « [d']encourager les collaborations ». Des nouveaux partenariats doivent ainsi renforcer la cohésion sociale et la solidarité au sein des régions et entre elles, notamment entre les espaces urbains et ruraux. Les coopérations existantes au sein des espaces fonctionnels sont appelées à être développées, de nouvelles formes de collaboration entre les espaces urbains et ruraux doivent être mises en place.

Projet de territoire Suisse : de nouveaux partenariats

Les relations entre les espaces urbains et ruraux constituent un élément essentiel d'un développement cohérent du territoire. Dans son rapport sur la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne, le Conseil fédéral souligne l'importance croissante, pour assurer un développement territorial durable, des réflexions et des actions à l'échelle d'espaces englobant aussi bien les villes que les campagnes. Les villes et les campagnes doivent être perçues non plus dans un rapport d'opposition, mais dans leur complémentarité en tant qu'éléments étroitement liés d'une Suisse plurielle.

P-LRB : des espaces complémentaires

La politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne ne prévoit pas de délimitation précise de son périmètre d'impact. Pour qu'elle puisse tout de même être définie territorialement, l'accent est mis sur deux types de territoires d'action définis dans le Projet de territoire Suisse, à savoir ceux qui reposent sur un réseau de villes moyennes et petites, et ceux de l'espace alpin.

Périmètre d'impact de la P-LRB

¹ Pour une description exhaustive, voir regiosuisse (2017) : Fiche info « Développement cohérent du territoire ».

² *Kohärente Raumentwicklung. Eine Chance für Regionen, Kantone und den Bund.* (Présentation de S. Scheidegger [ARE], conférence regiosuisse du 17.3.2017).

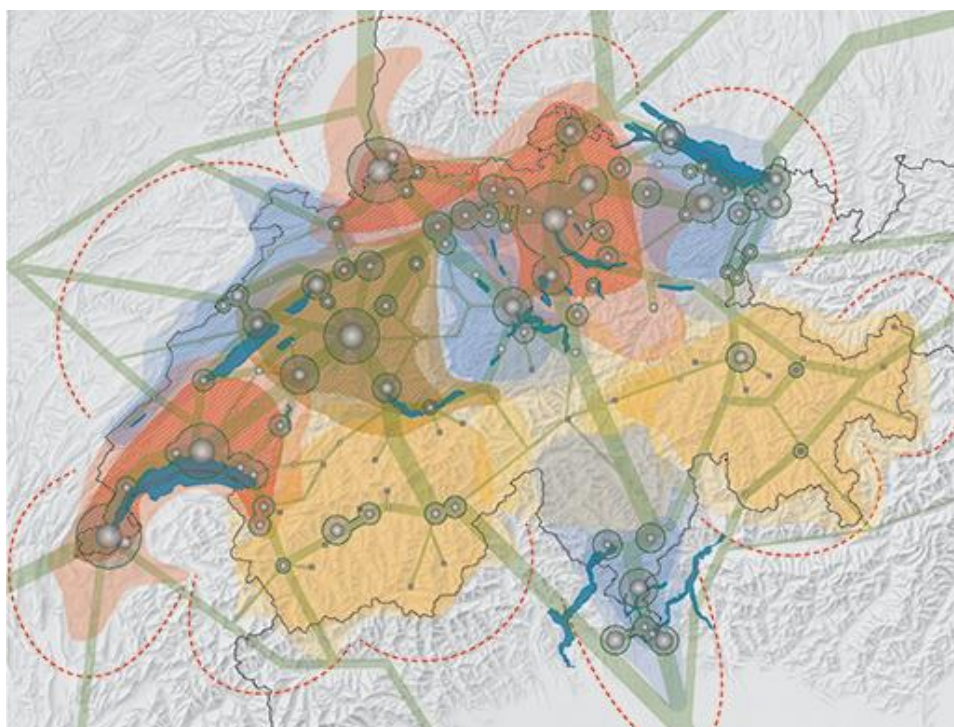


Figure 3 : Projet de territoire Suisse, stratégie 1 : Mettre en place des territoires d'action et renforcer le réseau polycentrique de villes et de communes.

La disparition d'une stricte séparation entre villes et campagnes est également perceptible dans la dernière typologie urbain-rural établie par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Afin de tenir compte des nouvelles spécificités territoriales, une catégorie dite intermédiaire – qui regroupe des communes présentant à la fois des caractéristiques propres aux villes et aux campagnes – y figure aux côtés des traditionnelles catégories urbaine et rurale.

Typologie urbain-rural

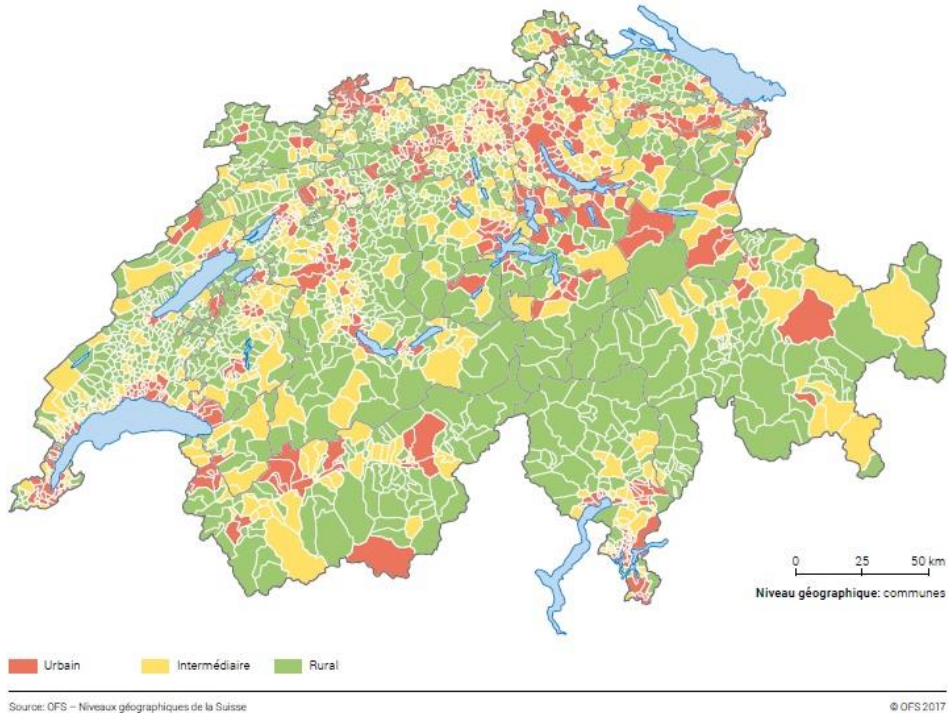


Figure 4 : Typologie urbain-rural 2012 (Office fédéral de la statistique, 2017)

Les relations ville-campagne se développent à diverses échelles territoriales. Les trois régions étudiées englobent des espaces urbains et ruraux, même si certains sont plus ruraux et d'autres plus urbains. Elles sont chacune marquées par des interdépendances fonctionnelles et des relations typiques centre-périphéries entre des espaces à dominante urbaine et d'autres essentiellement ruraux.

Des structures régionales globales ville-campagne

2.3 Développement cohérent du territoire à l'échelle régionale

La notion de cohérence du développement du territoire recouvre différents aspects. Le présent projet étudie la signification d'un développement territorial cohérent à l'échelle régionale. Si les principes directeurs sont les mêmes qu'à l'échelle nationale, il faut tenir compte des marges de manœuvre et des limites sur le plan horizontal, au sein des régions, tout comme sur le plan vertical, au sein de la structure institutionnelle fédéraliste, entre l'échelon communal et cantonal.

Cohérence à l'échelle régionale

L'échelle régionale correspond à un espace fonctionnel caractérisé par différentes formes de coopération superposées. Trois éléments sont particulièrement importants pour la cohérence des régions³ :

Trois éléments fondamentaux

- les contenus, qui comprennent des objectifs, des stratégies et des projets de développement régional ;
- l'organisation, qui s'articule autour de structures collaboratives institutionnelles ;

³ Ce triptyque correspond également au cadre d'analyse du rapport d'approfondissement sur les projets-modèles pour un développement territorial durable (ARE 2013).

- les processus, qui permettent l'interaction entre les acteurs régionaux (plan horizontal) et la coopération avec les autres échelons institutionnels (plan vertical).

Ces trois éléments ont servi de base à la préparation et à l'organisation des rencontres régionales. Ils ont également permis d'introduire une certaine systématique dans l'analyse des enseignements tirés dans le cadre du projet.

Traitement systématique

Le développement du territoire à l'échelle régionale peut être considéré comme cohérent lorsque

Notion de cohérence

- sur le plan du **contenu**, les objectifs et les stratégies de développement régional sont harmonisés entre les différents échelons institutionnels, entre les acteurs régionaux et entre les différentes politiques publiques ;
- sur le plan **organisationnel**, des structures de collaboration appropriées ont été mises en place, de sorte à offrir une continuité et à assurer l'efficacité des acteurs régionaux, en étant à même de réagir aux défis territoriaux propres à leur région ;
- les **processus** sont coordonnés entre les principaux acteurs dans un souci d'efficacité, de façon horizontale, verticale ou intersectorielle et que les synergies peuvent être correctement exploitées.

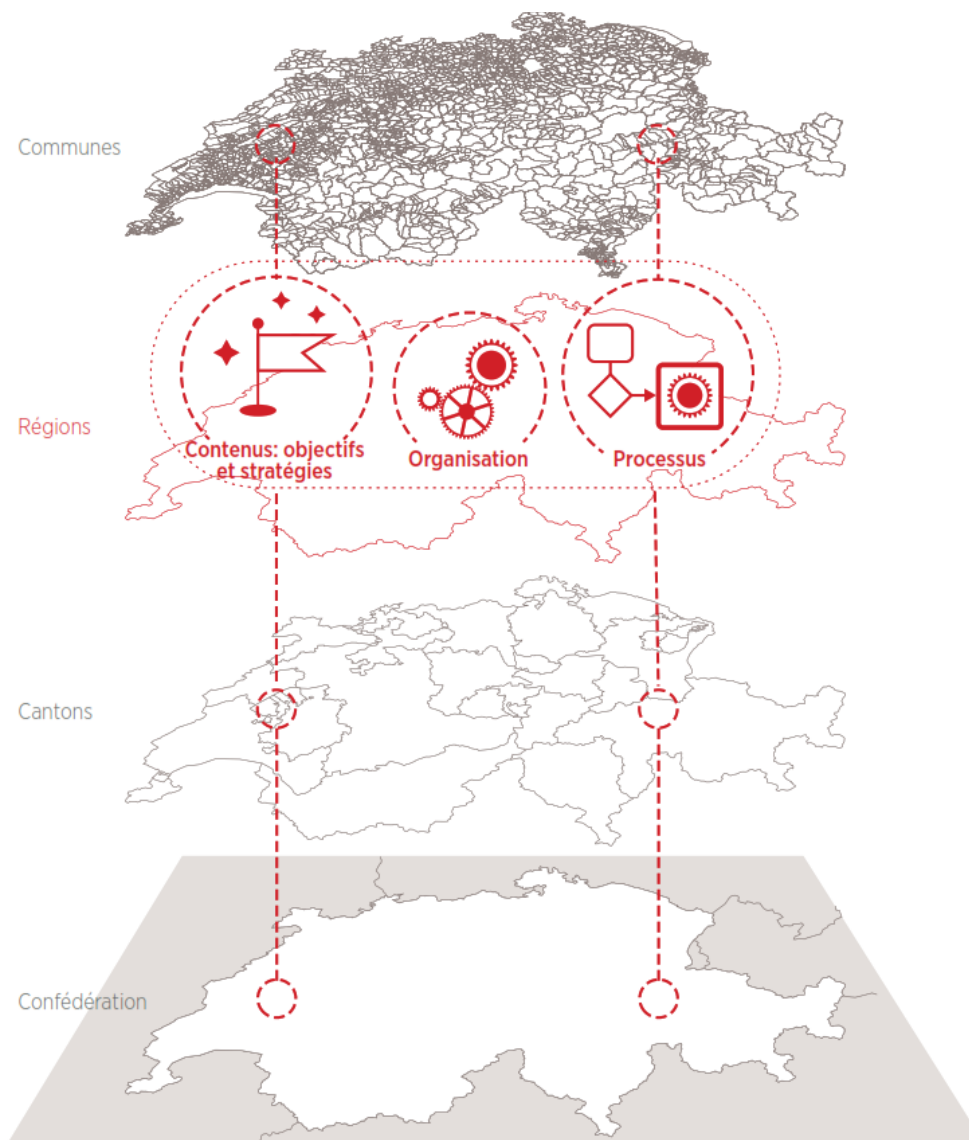


Figure 5 : Développement cohérent du territoire à l'échelle régionale

Les efforts régionaux visent à réaliser un développement territorial par étapes, dans le cadre d'un processus continu, conformément aux objectifs fixés dans le Projet de territoire Suisse et les stratégies territoriales définies par les cantons.

Stratégies territoriales comme référence

2.4 Politiques sectorielles à incidence territoriale

Différentes politiques sectorielles nationales, cantonales et communales ont une influence sur le développement territorial, en encadrant ce dernier au moyen de réglementations et de directives, ou en le soutenant, par exemple via des aides financières. Les effets concrets de ces programmes et politiques publiques sur le territoire peuvent fortement varier, notamment en raison d'importantes disparités dans les enveloppes budgétaires à disposition.

Des politiques sectorielles déterminantes pour la cohérence

Les politiques transversales que sont la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne jouent ici un rôle central, et fixent des lignes directrices pour la mise en œuvre et la coor-

Politiques transversales

dination des différentes politiques sectorielles dans les types d'espaces concernés. Elles contribuent alors directement à la cohérence du développement territorial. Au-delà de ce rôle de coordination, ces deux politiques prévoient également des mesures très concrètes, à l'instar des projets-modèles pour un développement territorial durable, à travers lesquels la Confédération apporte une aide financière aux acteurs locaux, régionaux et cantonaux pour expérimenter sur le terrain des solutions innovantes, ou du programme pilote Territoire d'action Économie, qui soutient des projets de développement économique englobant les villes et les campagnes dans les territoires d'actions définis par le Projet de territoire Suisse.

À l'échelle régionale, les politiques particulièrement importantes sont celles qui ont une incidence territoriale directe, qui disposent d'instruments de collaboration horizontaux pour plusieurs communes et offrent aux régions la possibilité d'influer sur le contenu de ces politiques. Les politiques publiques dans les domaines de l'aménagement du territoire, du développement régional, du tourisme, de l'agriculture, de l'environnement (parcs, forêts, paysage), de l'énergie et des transports présentent ces caractéristiques et ont été retenues, d'entente avec le groupe d'accompagnement, comme critères déterminants pour la sélection des régions étudiées.

Marges de manœuvre régionales

3. Cohérence du développement territorial dans les régions

3.1 Zoom sur les régions

Une étude approfondie de la cohérence du développement territorial dans les régions n'est possible qu'avec la collaboration des acteurs régionaux. C'est dans ce but que trois régions ont été sélectionnées et que des rencontres ont été organisées avec les principaux acteurs de chacune d'elles.

Implication des régions

Le Centre régional et économique du Haut-Valais (RWO) est une société anonyme détenue conjointement par le canton du Valais, l'association *Wirtschaftsforum Oberwallis* et l'association *Region Oberwallis*, composée de 63 communes du Haut-Valais. Véritable centre de compétences en matière de développement économique et régional, il réalise et soutient des projets de développement régional relevant de différents programmes et instruments de promotion, tels que la Nouvelle politique régionale, les projets de développement régional, le programme d'impulsion pour le tourisme, ou encore les projets d'agglomération.

Haut-Valais

Différents représentants du Centre régional et économique du Haut-Valais (RWO) ont participé à la rencontre régionale de Viège, aux côtés d'autres acteurs régionaux et de représentants des administrations cantonale et fédérale. Les discussions ont notamment porté sur les possibilités et les limites de l'organisation régionale : quelles tâches et quels thèmes méritent d'être également traités à l'échelle de la région pour renforcer la cohérence d'ensemble ?

La Conférence régionale Berne-Mittelland (RKBM) est une collectivité de droit communal dotée de sa propre personnalité juridique. Dans le cadre de sa stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale, le canton de Berne a délégué à la conférence régionale les tâches relevant des secteurs de l'aménagement du territoire, des transports, de la culture, de la politique régionale et du conseil en énergie. À l'inverse, les communes ont également la possibilité de confier certaines tâches aux conférences régionales. La Conférence régionale Berne-Mittelland (RKBM) a ainsi été chargée de la politique économique. Les modalités de collaboration sont fixées dans la loi sur les communes et ont un caractère contraignant. Outre une assemblée régionale qui regroupe les 79 présidents des communes du territoire, la conférence comporte un comité directeur, des commissions thématiques et un secrétariat.

Berne-Mittelland

La rencontre régionale organisée à Berne a réuni des représentants des différentes instances de la Conférence régionale Berne-Mittelland (RKBM), ainsi que de l'ARE et du SECO. Les échanges ont permis d'aborder la question de l'importance de l'identité régionale et d'identifier des pistes pour renforcer cette dernière malgré une forte hétérogénéité territoriale (présence de communes de différentes tailles, pour partie très urbanisées et pour partie très rurales).

Le Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) s'inscrit dans la politique des agglomérations de la Confédération lancée en 2001. Les trois générations du projet (2007, 2012 et 2016) s'appuient sur des instruments contractuels entre les différents partenaires : la Convention pour la mise en œuvre du PALM, signée le 22 février 2007 par 26 communes, deux associations régionales (Lausanne Région et Région Morges) et les autorités cantonales vaudoises, suivie par des Protocoles additionnels à la Convention, et les Accords sur les prestations réglant la participation de la Confédération à la mise en œuvre des mesures du projet d'agglomération, signés par les autorités fédérales et cantonales vaudoises. Ce projet d'agglomération couvre de nombreux domaines et allie le développement de l'urbanisation, le paysage bâti et non bâti (par exemple l'aménagement d'espaces verts et d'espaces non construits), les différents modes de mobilité ainsi que l'environnement et l'énergie. Le territoire de l'agglomération Lausanne-Morges tel que défini par l'Office fédéral de la statistique intègre celui du Projet d'agglomération, appelé périmètre d'intervention ou périmètre compact. Le PALM est un projet partenarial piloté par des instances politiques et techniques à deux échelons interdépendants et complémentaires : celui du projet d'agglomération dans son ensemble et celui des cinq secteurs ou schémas directeurs intercommunaux. Le premier consolide les enjeux stratégiques et donne un cadre général au projet, tandis que les seconds en déclinent les orientations stratégiques et établissent le cadre de sa mise en œuvre. Le canton est l'organisme responsable du projet auprès de la Confédération.

La rencontre régionale de Lausanne a vu la participation de représentants de différents offices cantonaux, des cinq schémas directeurs, de l'administration fédérale, des associations régionales, des communes et d'autres organisations, y compris certaines présentes dans les territoires situés en dehors du périmètre compact. Les relations « centres-hors centres » et leur définition dans le plan directeur cantonal ont été au cœur des discussions, illustrées par une présentation des polarités d'équipements collectifs inscrites dans le Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM). Ces dernières, souvent situées en périphérie des centres urbains, revêtent une importance particulière en raison de leur rayonnement régional.

À l'image des régions retenues, les rencontres ont été très variées et riches, et ont permis d'aborder chaque fois différentes facettes du développement cohérent du territoire. Les sujets traités ont permis de rendre compte de la grande diversité en matière de collaboration, de priorité d'action ou de tendances de développement. L'engagement observé durant les travaux préparatoires et les discussions passionnées lors des rencontres ont confirmé l'importance de cette thématique à l'échelle régionale. Ces échanges de dimension tripartite entre acteurs locaux et représentants des différents échelons institutionnels ont été très appréciés.

Thématique centrale, diversité régionale

Les rencontres régionales ont été l'occasion de réunir des acteurs d'horizons variés n'ayant habituellement pas l'opportunité d'échanger. Les points de vue et les conceptions hétéroclites des participants ont donné lieu à des discussions captivantes et riches d'enseignements. Les travaux préparatoires à la présente étude et l'organisation des rencontres régionales ont

Réunir et compléter les enseignements

permis de dresser un état des lieux de la cohérence du développement territorial dans les structures régionales globales ville-campagnes. Celui-ci est présenté ci-après, complété par l'analyse de l'équipe de projet et les membres du groupe d'accompagnement issus d'autres régions.

Différents obstacles à un développement cohérent du territoire ont également été identifiés lors des rencontres régionales. Les défis posés par ceux-ci ont été particulièrement mis en évidence dans cette étude, afin de distinguer des possibilités d'optimisation.

Identifier les possibilités d'optimisation

Nous avons dans un premier temps dressé un état des lieux de la cohérence générale à l'échelle régionale et des relations ville-campagnes, en nous attardant également sur les défis en la matière, avant d'analyser les trois éléments constitutifs d'un développement cohérent du territoire à l'échelle régionale, à savoir les contenus, l'organisation et les processus (voir point 2.3).

Structure du chapitre

3.2 État des lieux de la cohérence dans les régions

L'évaluation de la cohérence dans les régions apporte des résultats mitigés. À l'instar de nombreuses autres, les trois régions étudiées ont pu nettement améliorer en l'espace de quelques années la qualité intrinsèque de leur travail, de même que leur organisation et leurs processus, et sont donc sur la bonne voie.

Un état des lieux en demi-teinte

En dépit de ces signaux positifs, les rencontres régionales ont mis en lumière l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir. Confrontées à une multitude de défis, pour partie communs, pour partie propres à leurs spécificités locales, les régions sont encore loin d'une cohérence complète. Malgré les efforts déployés, elles se heurtent sans cesse à des obstacles difficiles à surmonter et ne disposent que d'une étroite marge de manœuvre, qui doit tenir compte à fois des directives fédérales et cantonales et de l'autonomie des communes.

De nombreux obstacles en dépit des efforts régionaux

Aucun des interlocuteurs rencontrés dans le cadre du présent projet n'a remis en cause l'utilité d'un développement cohérent du territoire. Les régions considèrent toutes qu'un développement territorial harmonisé et inscrit dans un cadre global est essentiel, si bien qu'elles orientent au maximum leurs activités en ce sens. À tous les niveaux institutionnels, la grande majorité des acteurs ont conscience de l'importance d'une cohérence spatiofonctionnelle et sont prêts à approfondir la collaboration à cette fin.

Sensibilité à la problématique

En revanche, la notion même de développement cohérent du territoire est peu éloquente pour les régions. Les multiples facettes qu'elle recouvre lui confèrent un caractère trop abstrait, rendant difficile la communication. Elle a tendance, à moins de revêtir un aspect précis et concret limité à une réalité du terrain, à rester bien vague et à soulever plus de questions qu'elle n'apporte de réponses.

Défi particulier posé par la terminologie

Les régions ont démontré leur capacité à agir à leur échelle. La Conférence régionale Berne-Mittelland (RKBM) a par exemple développé sa propre stratégie régionale des transports et de l'urbanisation. Le Centre régional et économique du Haut-Valais (RWO) a mené le projet d'agglomération Brigue-Viège-Naters, le projet de développement régional Loèche-Rarogne, ainsi

Capacité d'action démontrée

que d'autres projets de développement régional et touristique. Après avoir participé aux deux premières générations de projets d'agglomération, le Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) a également déposé un projet de troisième génération auprès de la Confédération. La cohérence globale du projet de territoire, les stratégies sectorielles et les mesures qui en découlent ont été identifiées comme des points forts, tout comme la conduite partenariale du projet à deux échelons interdépendants (celui du projet d'agglomération et celui des secteurs intercommunaux), qui a été jugée convaincante pour les agglomérations de grande taille. Toutes ces activités ont permis aux régions de mieux coordonner leur développement, de mieux tirer parti des possibilités qui s'offraient à elles et de mieux remplir leurs tâches.

Les coopérations régionales sont pourtant relativement jeunes. Remis aux instances fédérales en 2007, le premier Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) a précédé de quelques mois à peine la création du Centre régional et économique du Haut-Valais (RWO), mis sur pied en 2008, et celle de la Conférence régionale Berne-Mittelland (RKBM), née en 2010. Mais depuis, les structures et les organes de coopération n'ont cessé d'être étoffés. Outre la collaboration formelle, les contacts informels se sont développés, permettant notamment aux décideurs de mieux se connaître et de renforcer leurs échanges.

L'évaluation de la cohérence est largement influencée par la perception que l'on en a. Pour le dire simplement : une incohérence a naturellement tendance à soulever plus de critiques qu'une synergie ne suscite d'enthousiasme. Les effets concrets et les réussites, notamment en matière de planifications, ne sont souvent perceptibles qu'à long terme. Les incohérences se distinguent en revanche par leur caractère plus immédiat et tangible, par exemple lorsque les étapes d'un projet précis ne sont pas correctement coordonnées ou que des projets ne peuvent être réalisés en raison d'approches divergentes.

Échanges renforcés depuis le milieu des années 2000

Une cohérence peu perceptible d'emblée

3.3 Relations ville-campagne

Toutes les régions sont caractérisées par l'existence d'interdépendances fonctionnelles entre les espaces urbains et ruraux qui les composent. Ces espaces sont par exemple étroitement liés de par les déplacements pendulaires quotidiens de leur population. Les activités et les services proposés par les centres ont un rayonnement jusque dans les communes périphériques, tandis que les périphéries se distinguent par des offres complémentaires et une palette d'activités de loisirs de proximité. Les polarités d'équipements collectifs identifiées dans le Projet d'agglomération Lausanne-Morges illustrent parfaitement cette réalité. Les offres dans les secteurs des loisirs, du divertissement, de la culture, de la santé, du sport et de la formation ont ainsi des retombées en dehors du périmètre compact, à l'échelle régionale, cantonale, nationale ou même internationale.

Les trois régions étudiées sont marquées à des degrés variés par des interdépendances typiques des relations centre-périphéries. Si l'hétérogénéité territoriale peut s'avérer être une force lorsqu'une région parvient à réunir la diversité des qualités urbaines et rurales, elle s'accompagne dans le même temps de nombreux défis, comme ceux exposés ci-après.

Interdépendances au sein des espaces fonctionnels

L'hétérogénéité du territoire, un atout accompagné de défis

Les différents espaces constitutifs d'une région sont souvent confrontés à des réalités de développement très diverses. Les espaces urbains doivent faire face à une croissance soutenue et n'ont d'autre choix, pour se développer, que de se densifier. À l'opposé, les communes rurales sont exposées à un certain dépeuplement, à un vieillissement de leur population ou à des suppressions d'emplois. Pour les petites communes, le maintien ou le renforcement de leur accessibilité est une condition essentielle si elles veulent rester bien intégrées au sein de la région et ne pas être laissées pour compte. La recherche de solutions qui prennent en considération les différentes perspectives et positions s'avère souvent être un exercice délicat en matière de collaboration régionale.

Des intérêts parfois opposés

L'opposition entre ville et campagne est dans la réalité plus complexe et variée que cette représentation simplifiée. Chaque espace, qu'il soit urbain ou rural, doit être en effet analysé selon ses caractéristiques propres. Les régions de montagne, par exemple, peuvent être très différentes les unes des autres selon la prédominance de l'agriculture ou du tourisme dans leur tissu économique, sans parler des spécificités topographiques qui influent sur la collaboration régionale : ainsi, les vallées se sont imposées comme des espaces fonctionnels et des défis particuliers sont posés pour la construction et l'exploitation d'infrastructures.

Des spécificités propres à chaque espace rural

Les ressources dont disposent les communes pour mener leurs politiques publiques sont très contrastées. Alors que la marge de manœuvre des petites communes a tendance à se réduire, ces dernières doivent toujours assumer davantage de tâches, avec des exigences sans cesse accrues. Même les grandes communes au sein d'agglomérations ne sont guère en mesure de se consacrer à des travaux de conception en plus de leurs affaires courantes. Les ressources humaines et financières limitées peuvent constituer un obstacle au renforcement de l'engagement des communes au sein des organisations régionales, voire entraîner une remise en question des engagements existants. Un clivage important en matière de ressources et de compétences apparaît toutefois entre les communes dotées d'un système de milice et les grandes communes urbaines qui peuvent compter sur des politiciens professionnels et des administrations de taille.

Des ressources communales inégales

Les disparités en termes de perspectives et de ressources ont des répercussions sur l'atmosphère de la collaboration ville-campagne à l'échelle régionale. Les espaces urbains se voient inévitablement chargés ou forcés de prendre l'initiative du développement territorial, mais doivent veiller à offrir aux petites communes des possibilités satisfaisantes de participation au processus. C'est ainsi l'ensemble des communes qui doit faire preuve de solidarité, dans l'intérêt de la région tout entière.

Tenir compte de l'intérêt régional

Les habitants des régions ne s'identifient que rarement à une identité commune. Les spécificités culturelles locales sont souvent mises en avant, notamment par les autorités communales, pour se distinguer des territoires environnants. En raison de la taille des régions, les communes et la population se sentent avant tout intégrées au sein de leur voisinage immédiat, comme c'est par exemple le cas dans la région Berne-Mittelland. Même le Haut-

Faiblesse de l'identité régionale

Valais, pourtant perçu dans le reste de la Suisse comme vecteur d'une identité commune forte, est en réalité composé de plusieurs identités locales, qui s'expriment avec une certaine acuité à l'échelle intrarégionale.

Les politiques transversales que sont la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne jouent un rôle central dans les relations ville-campagne, en fixant des lignes directrices pour la mise en œuvre et la coordination des différentes politiques sectorielles dans les espaces concernés. Les effets qu'elles déploient à l'échelle régionale sont cependant très différents. La politique des agglomérations y est particulièrement perceptible, car les projets d'agglomération, qui constituent l'un des principaux instruments de cette politique publique, permettent des mesures et des financements concrets. C'est en revanche l'inverse pour la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, mise en place bien plus tard, et qui comporte des mesures d'importance moindre. Le sentiment d'une prédominance des espaces urbains, largement partagé dans les espaces ruraux, ne s'en trouve que plus renforcé.

Des politiques transversales aux effets inégaux

Comme le souligne le rapport sur la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, il est crucial de dépasser cette approche d'opposition entre ville et campagne. Fixer des limites marquées entre ces deux espaces contrevient aux principes d'un développement territorial visant une superposition croissante des traditionnelles fonctions urbaines et rurales. Force est toutefois de constater que même les projets d'agglomération, avec une définition uniforme du périmètre sur lequel ils s'appliquent, érigent de telles frontières qui prennent une signification particulière, notamment d'ordre financier, lors de leur réalisation. La construction et l'entretien d'infrastructures de transport fonctionnelles engendrent néanmoins des retombées positives bien au-delà des agglomérations.

Une continuité territoriale entre ville et campagne aux délimitations strictes

3.4 Contenus : objectifs et stratégies

L'importance accordée à l'échelle régionale varie fortement en fonction des politiques publiques. Pour certaines d'entre elles, à l'image de la politique des agglomérations ou de la politique régionale, les régions sont les territoires d'action déterminants, à l'échelle desquelles la mise en œuvre doit être réalisée. D'autres politiques ne considèrent en revanche les régions que de manière marginale. Les possibilités d'action et les marges de manœuvre sur le plan conceptionnel sont ainsi très différentes selon les politiques sectorielles.

Des possibilités d'action et des marges de manœuvre très diverses

Les régions traitent de thèmes très divers, dont certains sont propres à leurs besoins et à leurs spécificités. Selon les territoires, les différentes politiques publiques jouent un rôle plus ou moins important dans la cohérence du développement.

Diversité des thèmes et des tâches

La forme et le contenu des collaborations régionales sont directement influencés par la nature de l'impulsion à l'origine de celles-ci. La coopération régionale peut en effet être développée à l'aide de différents leviers.

Différents leviers pour la coopération régionale

- Soutien de programmes : le rôle essentiel de la politique des agglomérations de la Confédération en faveur du renforcement de la coo-

pération régionale est particulièrement perceptible dans l'agglomération Lausanne-Morges. Sur la base d'un projet-modèle, cette dernière a bénéficié d'un soutien de la Confédération, qui participe au financement de projets relatifs aux transports dans les villes et les agglomérations à travers les projets d'agglomération. Ce soutien s'accompagne d'exigences concernant le contenu et l'organisation.

- Délégation cantonale : la mise sur pied de coopérations régionales peut également être une volonté des autorités cantonales, qui demandent parfois explicitement des rapprochements, ou du moins encouragent et autorisent des efforts en ce sens. Dans le cadre de sa stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale, le canton de Berne a par exemple délégué aux conférences régionales les tâches qui relèvent des secteurs de l'aménagement du territoire, des transports, de la culture, de la politique régionale et des conseils en énergie.
- Soutien de projets : les coopérations régionales peuvent également découler d'un soutien apporté par la Confédération ou les cantons à des projets concrets, par exemple dans le cadre de la Nouvelle politique régionale, des projets-modèles pour un développement territorial durable, des projets de développement régional liés à la politique agricole, ou encore de projets relevant de la promotion du tourisme ou de la politique énergétique. Le Centre régional et économique du Haut-Valais privilégie particulièrement cette approche de développement régional par projets.

Le rapport sur la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (P-LRB) rappelle que certaines politiques sectorielles ne définissent pas de périmètre d'impact pour la mise en œuvre des instruments et des mesures. D'autres ont certes un périmètre d'impact, mais celui-ci varie fortement en fonction de la politique sectorielle. La différenciation des périmètres d'action, telle que celle observée dans les projets d'agglomération ou dans la politique régionale est certes justifiée du fait des contenus très spécifiques des politiques publiques, mais ne constitue pas moins un obstacle supplémentaire à un développement cohérent du territoire, d'autant qu'elle apparaît souvent peu pertinente pour les acteurs concernés et qu'elle peut se heurter à la sensibilité des communes. La définition retenue pour la notion d'agglomération a ainsi soulevé de nombreuses questions dans les trois régions étudiées, de même que la liste des villes et agglomérations ayant droit à des contributions en vertu de l'annexe 4 de l'ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière (OUMin), qui est directement basée sur cette définition. Les changements de périmètre entre les différentes générations de projets d'agglomération ont été particulièrement critiqués, tout comme le fait que ces périmètres soient fixés par la Confédération à partir de critères retenus par l'OFS, qui n'intègrent pas, ou seulement très marginalement, les spécificités des territoires en termes d'espaces fonctionnels et de gouvernance.

Des périmètres
d'impact disparates

Les différentes utilisations d'un territoire constituent un défi particulier pour la cohérence d'ensemble de son développement. Chaque politique sectorielle poursuit en effet des objectifs propres, menant inévitablement à des conflits, notamment lorsque des projets concrets se révèlent opposés. Ces conséquences sont la plupart du temps perceptibles à l'échelle supracommunale. La mise en place de mécanismes de compensation des avantages et des charges qui en découlent s'avère souvent délicate⁴. Les questions de financement représentent en effet toujours un défi particulier pour les espaces fonctionnels⁵. L'exercice est d'autant plus ardu lorsqu'il s'agit de tenir compte, dans différents secteurs et à différents échelons institutionnels, d'une vision commune du développement régional lors de la réalisation de grands projets d'infrastructure, de l'allocation d'aides concrètes à certains projets, de réglementations en matière d'aménagement du territoire ou encore lors de la définition d'intérêts de protection.

Conflits d'usage et d'intérêts

3.5 Organisation et processus

Il est apparu, lors de la sélection des régions étudiées, que l'importance accordée aux régions diffère fortement selon les cantons. Si cet échelon peut constituer un champ d'action central dans certains cantons, il n'existe pas dans d'autres. Ces disparités s'expliquent en partie par la taille des cantons, mais aussi par d'autres facteurs, comme des héritages historiques ou le niveau de décentralisation des structures administratives. Les différentes formes de structures régionales sont le reflet de la grande marge de manœuvre dont bénéficient les cantons au sein du système fédéraliste suisse. Lorsqu'ils sont organisés sur le plan institutionnel, les modèles de collaboration présentent ainsi des caractéristiques très différentes, tant en ce qui concerne les acteurs impliqués que l'organisation, les compétences, les ressources ou encore le caractère contraignant de la collaboration⁶.

Différentes formes de régionalisation dans les cantons

L'autonomie communale est l'un des piliers du fédéralisme suisse et demeure de nos jours encore très marquée. Si elle n'est pas formellement remise en cause, elle est tout de même citée par de nombreux acteurs comme l'un des principaux obstacles à un renforcement de la collaboration régionale et, partant, à un développement plus cohérent du territoire, notamment lorsque les intérêts propres des communes l'emportent sur l'intérêt régional. Certaines communes semblent ainsi faire montre d'opportunisme et n'hésitent pas, comme il a été rapporté au cours d'une rencontre, à promouvoir la collaboration régionale lorsqu'elles peuvent en profiter, mais restent sinon très réservées sur le sujet.

Primauté des intérêts communaux

Les avantages d'une collaboration régionale ne sont pas toujours immédiatement perceptibles. Les planifications stratégiques, par exemple, ne deviennent une réalité tangible qu'au cours de leur mise en œuvre, bien souvent assurée, comme au sein de la Conférence régionale Berne-Mittelland

Plus-value difficilement perceptible

⁴ Office fédéral du développement territorial (2013) : Projets modèles pour un développement territorial durable : Systèmes de compensation des avantages et des charges. Berne.

⁵ Ecoplan (2018) : Financement et compensation des avantages et des charges dans les espaces fonctionnels : retours d'expérience et recommandations. Sur mandat de la Conférence tripartite. Berne.

⁶ Voir à ce sujet les études « Organisations de développement régional dans la Nouvelle politique régionale (NPR) » (SECO/Ecoplan, 2018) et « Collaboration dans les agglomérations : bilan et perspectives » (CTA, Ecoplan, 2016)

(RKBM), à une échelle locale et non régionale. Les retombées positives n'interviennent que sur le long terme. Il est alors particulièrement difficile pour les communes de percevoir la plus-value des régions, et non pas de les considérer comme de simples génératrices de charges supplémentaires. Les petites communes notamment ont tendance à remettre en question le rapport coût-avantage de la collaboration régionale. À l'inverse, il est souvent plus aisé de générer des avantages concrets lors de la réalisation de projets, selon l'approche privilégiée par le Centre régional et économique du Haut-Valais (RWO), et de communiquer en ce sens.

Les régions et les cantons entretiennent dans la plupart des cas des relations étroites, accompagnées de nombreux échanges. Aux yeux des régions, l'échelon fédéral apparaît en revanche souvent très éloigné des réalités locales, à moins qu'il ne soit directement impliqué dans des projets concrets. Les échanges tripartites couvrant différentes politiques publiques, tels que ceux menés dans le cadre du présent projet, sont très rares mais considérés comme essentiels.

Échanges verticaux

Des difficultés surgissent généralement lorsque l'échelon régional n'est pas suffisamment pris en compte, notamment lors de planifications l'impactant directement, comme les plans sectoriels de la Confédération ou d'autres projets concrets. La Conférence régionale Berne-Mittelland (RKBM) déplore ainsi des lacunes dans le processus d'évaluation ayant conduit à l'implantation d'un atelier du BLS dans l'est de la ville fédérale.

Prise en compte des arguments régionaux

À la croisée des échelons communal, cantonal et national, les régions se doivent d'avoir une compréhension des enjeux et des problématiques propres à chaque niveau institutionnel. Les communes doivent faire face aux nombreuses réglementations, directives et exigences inhérentes aux différentes politiques publiques. Il est dès lors souvent difficile, notamment pour les petites communes ne disposant que de ressources limitées et d'un personnel de milice, de conserver une vue d'ensemble, de saisir la portée de certaines notions et termes techniques et d'apprécier pleinement les répercussions qu'elles peuvent avoir sur les tâches communales, a fortiori lorsque les termes et les définitions changent d'une politique sectorielle à l'autre.

Des régions entre deux niveaux institutionnels

Les processus de l'échelon fédéral ne sont pas toujours harmonisés avec ceux de l'échelon cantonal. Un tel décalage se traduit parfois par la modification des exigences ou des conditions posées aux régions alors que celles-ci sont en train d'élaborer des planifications stratégiques. Les régions doivent alors assumer une charge supplémentaire considérable. De même, les courts délais parfois imposés ou la publication tardive de nouvelles directives sont difficilement conciliables avec les ressources souvent limitées des régions.

Décalage entre planifications et ressources

4. Les facteurs de réussite d'un développement cohérent du territoire dans les structures régionales globales ville-campagne

Le chapitre 3 le montre clairement : mettre en place un développement cohérent du territoire dans les régions n'est pas chose aisée et s'accompagne inmanquablement de nombreux défis et obstacles. La présente étude a cependant permis d'identifier certains facteurs qui sont propices à la cohérence du développement territorial. Ces facteurs, classés ci-après selon les trois éléments constitutifs d'un développement cohérent du territoire présentés au point 2.3, sont autant de pistes pour orienter les efforts de développement au sein d'une région.

Des facteurs de réussite pour davantage de cohérence

4.1 Contenus : objectifs et stratégies

Si le Projet de territoire Suisse constitue l'ouvrage de référence en matière de développement cohérent du territoire, il ne déploie toutefois que peu d'effets directs⁷. Ses retombées sont en effet principalement indirectes, à travers la reprise de ses notions essentielles dans les documents stratégiques de développement territorial élaborés par la Confédération et les cantons. Les régions se basent d'ailleurs avant tout sur les travaux cantonaux dans ce domaine, qui se concentrent sur leurs problématiques spécifiques, à plus petite échelle. Les stratégies territoriales cantonales contribuent particulièrement à la cohérence du développement du territoire lorsqu'elles couvrent l'ensemble des politiques publiques concernées et qu'elles reposent sur une approche globale. Elles peuvent ainsi devenir, au-delà de leur rôle central dans le processus d'élaboration des plans directeurs cantonaux, un véritable fil conducteur pour d'autres politiques sectorielles à incidence territoriale.

Stratégies territoriales cantonales

L'une des mesures de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne consiste à mettre en place des processus stratégiques territoriaux au niveau régional. Il apparaît en effet que les régions peuvent améliorer la collaboration verticale et horizontale, et réduire les risques de conflits, en élaborant une stratégie régionale de développement qui définit une vision d'avenir et des priorités en la matière à partir des potentiels locaux. Une telle stratégie doit permettre de faire le lien entre la planification régionale, les instruments d'aide publics et les investissements privés. Dans les faits, cet objectif n'est pour l'instant que partiellement atteint. On observe encore souvent l'existence de stratégies régionales juxtaposées en matière de planification du territoire, de développement régional et touristique, ou encore de politique agricole et environnementale, toutes issues des différentes politiques sectorielles traditionnelles. Un socle commun, lorsqu'il existe, n'est alors que peu marqué.

Élaboration de stratégies régionales de développement

Les stratégies régionales doivent traiter d'une palette thématique aussi large que possible⁸. Plus le développement régional est appréhendé dans sa globalité, plus les interfaces, les synergies et les conflits possibles deviennent

Objectifs généraux, stratégies ciblées

⁷ ARE (2018) : Rapport quinquennal Projet de territoire Suisse.

⁸ regiosuisse (2018) : Fiche info « Stratégies régionales de développement ».

évidents. La coordination des mesures se retrouve facilitée lorsque différents objectifs thématiques sont regroupés dans un seul et même document. Lors de l'élaboration de stratégies, appelées à se traduire en actions concrètes de la région, une approche plus ciblée définissant des priorités claires semble cependant indispensable. Les ressources souvent limitées imposent en effet de concentrer les efforts en vue d'une efficacité optimale.

La définition de priorités territoriales et de priorités d'affectation permet de concrétiser les stratégies régionales. La coordination des tâches territoriales constitue souvent un défi de taille pour de nombreuses régions. La forme et le caractère contraignant de l'aménagement du territoire à l'échelle régionale ou supracommunale diffèrent selon les cantons. La cohérence du développement territorial dans les régions ne saurait être assurée sans un instrument de planification garantissant la coordination des mesures avec une force obligatoire minimale. Ce caractère obligatoire peut tout à fait être échelonné, par exemple à travers des fondements stratégiques communs, des plans directeurs, d'affectation ou d'infrastructure supracommunales, des planifications régionales coordonnées en matière de viviers d'emplois, ou encore des planifications régionales plus globales.

Aménagement territorial coordonné et contraignant

Si la planification stratégique est une condition essentielle de la cohérence du développement, cette dernière ne saurait se limiter à cette seule dimension, sous peine de rester anémique. En 2018, regionsuisse s'est penchée sur l'exemple de la planification de la future gare de Brigue-Naters pour illustrer comment différentes politiques publiques et des intérêts variés peuvent être coordonnés avec succès dans le cadre d'un projet concret, tant sur le plan vertical qu'horizontal. De tels exemples montrent parfaitement la plus-value d'une planification coordonnée, favorisant d'autant plus son acceptation. La diversité des projets permet de couvrir une large palette de besoins. Accorder alors volontairement la priorité à des thématiques axées sur des communes rurales ou de petite taille est un bon moyen de soutenir la solidarité régionale et de renforcer l'identité commune.

Réalisation de projets concrets

4.2 Organisation

La grande diversité des spécificités et des contextes régionaux rend difficile la formulation de facteurs de réussite généraux en ce qui concerne l'organisation. Les structures doivent être adaptées aux objectifs et aux stratégies propres à chaque région. Il apparaît que la cohérence du développement territorial se retrouve d'autant plus facilitée que les thématiques et les activités sont fortement concentrées au sein d'un organisme régional et que les structures parallèles et autres interfaces institutionnelles sont limitées au strict minimum, permettant de mieux justifier et de mieux équilibrer la pondération des intérêts en jeu.

Concentration des thèmes et des activités

La cohérence du développement du territoire dépend fortement des capacités d'action concrètes des organisations régionales. Pour ce faire, ces dernières ont non seulement besoin d'une orientation à long terme, mais doivent également être capables d'agir et de réagir rapidement en s'adaptant à la situation. La présence d'un secrétariat professionnel permanent semble indispensable, afin d'offrir une perspective régionale neutre, de soutenir les instances politiques et de décharger les communes. Pour pouvoir assumer

Secrétariat permanent

pleinement ses fonctions, un tel secrétariat doit disposer de ressources humaines et financières suffisantes, d'une large palette de compétences et d'un vaste réseau. Si les tâches deviennent trop complexes, le risque d'une sursollicitation des ressources et d'une perte de flexibilité augmente.

Une organisation régionale peut répondre aux différents besoins des territoires qui la composent en définissant des périmètres spécifiques pour chacun de ses projets. Les particularités locales sont ainsi mieux prises en compte et intégrées dans un contexte régional plus large.

Garantir la flexibilité territoriale

4.3 Processus

Les structures régionales permettent d'assumer en commun certaines tâches publiques plus efficacement⁹. Les petites communes peuvent profiter de la proximité de communes de plus grande taille en leur déléguant des responsabilités ou en profitant d'échanges de connaissances et de compétences. Outre l'allègement de la charge pesant sur les petites communes et l'amélioration de la qualité de l'action publique, ces structures ont également pour effet de renforcer la solidarité régionale. Mais les avantages d'une collaboration renforcée ne sont pas unilatéraux ; les communes urbaines peuvent ainsi tirer parti des bassins de population qui les entourent, notamment en ce qui concerne le financement des installations sportives et culturelles des centres. Au sein de la Conférence régionale Berne-Mittelland (RKBM), les communes périphériques contribuent par exemple aux frais d'exploitation des infrastructures publiques.

Exploiter les synergies

Bien faire et le faire savoir : la communication rend le travail de la région tangible et renforce son attractivité, dès lors que des résultats concrets sont perceptibles. Ces succès permettent de montrer les effets de la cohérence au quotidien, en soulignant la plus-value qu'elle représente et, partant, renforcent la légitimité et l'acceptation des activités régionales.

Faire connaître la plus-value

Les échanges informels entre les acteurs régionaux sont au moins aussi importants que les processus formels qui structurent les organes de collaboration. L'existence et l'encouragement de tels contacts personnels permet de construire une confiance durable et d'instaurer une véritable culture régionale de la coopération, ce qui facilite la recherche de compromis et renforce la propension de tous les acteurs à rechercher des solutions communes et intersectorielles. Disposer de contacts directs et connaître les personnes aux postes clés peut se révéler déterminant pour résoudre des situations difficiles.

Encourager les échanges

Ce qui est valable à l'échelle régionale l'est aussi pour les échanges verticaux : rien de tel que des liens directs. Connaître ses interlocuteurs au sein des instances fédérales et cantonales facilite les discussions informelles et permet de partager contacts et informations. Les positions respectives sur un dossier particulier s'exposent plus aisément en face à face, et la compréhension mutuelle s'en trouve renforcée.

Entretenir les contacts

Les régions peuvent profiter de leur position à la croisée des échelons fédéral, cantonal et communal pour s'affirmer dans un rôle d'intermédiaire entre

Rôle d'intermédiaire

⁹ Voir à ce sujet ARE : Collaboration régionale dans le contexte ville-campagne (2013 : 23)

les différents acteurs, en préparant et en transmettant des informations à l'attention des communes, tout en leur offrant un soutien administratif, en défendant leurs besoins et leurs intérêts auprès de la Confédération et du canton, et en veillant à ce que les politiques publiques en tiennent compte.

La mise en place de solutions cohérentes est laborieuse et prend du temps. Au cours du processus de négociation, les acteurs impliqués se reprochent souvent réciproquement un manque de vision d'ensemble. Les représentants des différents échelons institutionnels et les responsables des différentes politiques publiques doivent en effet composer avec des logiques et des contraintes qui leur sont propres. La cohérence suppose toutefois d'être capable d'envisager d'autres perspectives. La prise en compte des valeurs forcément différentes qui caractérisent les espaces urbains et ruraux est ici fondamentale.

Envisager d'autres perspectives

5. Bilan et recommandations

Dans le prolongement de l'étude des trois régions sélectionnées, le projet de la Conférence tripartite a permis de dresser un bilan des éléments décisifs pour la cohérence du développement territorial (point 5.1). Des recommandations destinées à renforcer la cohérence du développement du territoire à l'échelle régionale ont également pu être formulées (point 5.2) sur la base dudit bilan et des facteurs de réussites identifiés au chapitre 4.

5.1 Quel bilan en matière de cohérence du développement territorial dans les régions ?

Des structures plus performantes comme base indispensable à la cohérence régionale

De nombreux cantons et la plupart des communes ne sont pas à même d'assumer certaines tâches du développement du territoire, comme la mise en place d'une politique coordonnée des transports et de l'urbanisation : les premiers sont trop grands, les secondes trop petites. L'échelle régionale est ainsi devenue indispensable pour garantir la cohérence territoriale en Suisse. Elle est d'autant plus cruciale que les besoins de collaboration sur des thématiques transversales, intersectorielles ou transfrontalières ne vont cesser de croître.

Rôle central de l'échelon régional en matière de cohérence

Bien que des progrès aient été réalisés dans ce domaine ces dernières années, de nombreuses régions demeurent limitées dans leurs possibilités, prises en étau entre les directives fédérales et cantonales d'une part et l'autonomie des communes d'autre part. Point positif : le renforcement de la coopération régionale présente un important potentiel d'amélioration de la cohérence.

Marges de manœuvre limitées

Assurer un développement coordonné du territoire au sein d'une région est un défi de taille en raison des enjeux intrinsèques et de la complexité institutionnelle. La cohérence nécessite des efforts permanents. L'étude des régions sélectionnées a montré qu'il serait illusoire de vouloir faire du développement cohérent du territoire un but absolu à atteindre. Il n'est pas possible ni même souhaitable d'harmoniser tous les objectifs et toutes les stratégies, et de définir en amont la forme que devrait prendre la cohérence visée. Cela reviendrait à ignorer le principe de subsidiarité à l'origine de la structure fédéraliste suisse. Bien au contraire, les processus de négociation et de pondération des intérêts au sein des échelons institutionnels et entre eux permettent de développer des solutions flexibles et adaptées. La notion de cohérence doit ici servir de jalon accompagnant les processus de développement spécifiques aux régions.

Une cohérence propre à chaque situation

La cohérence implique d'être à même de coordonner les activités territoriales à l'échelle régionale, de répondre de manière appropriée aux défis propres aux spécificités du territoire de la région, et d'orienter ainsi son développement dans la direction souhaitée. Il apparaît à l'aune des trois éléments constitutifs d'un développement cohérent du territoire que des structures efficaces sont indispensables pour mener à bien une telle tâche. Les décisions prises à l'échelle régionale doivent être assorties d'un caractère

Des structures plus performantes indispensables

contraignant minimal. Lorsque ce dernier est particulièrement faible, il est important de mettre en place des projets de coopération présentant des avantages pour tous les acteurs impliqués. En revanche, les thématiques qui s'accompagnent de possibles conflits d'objectifs doivent être assorties d'une réelle force obligatoire.

La cohérence comme résultat de la collaboration tripartite

Un développement cohérent du territoire à l'échelle régionale n'est possible que si chacun des trois échelons institutionnels, indépendamment de sa fonction, y contribue activement. Seule une réelle collaboration tripartite peut déployer des effets concrets.

À travers ses politiques sectorielles, la Confédération définit les grandes orientations, met des moyens à disposition et fixe les conditions matérielles ainsi que les procédures. Toute incohérence à cet échelon se répercutera inmanquablement en aval. Les politiques fédérales n'accordent toutefois qu'une faible importance à l'échelon régional, notamment parce que les régions ne constituent pas une vraie entité constitutionnelle envers laquelle l'échelon fédéral aurait de quelconques obligations légales. En la matière, la politique des agglomérations et la politique des parcs font figure d'exceptions. La Confédération peut ainsi soutenir ou entraver la cohérence régionale à travers ses politiques, mais n'exerce toutefois qu'une influence directe limitée.

Confédération :
définir un cadre
favorable

En mettant en œuvre les politiques sectorielles fédérales, les cantons participent à la définition des orientations d'ensemble. Ils disposent d'une large autonomie d'organisation pour en définir le contenu à leur échelle. Ce sont également les cantons qui fixent le cadre institutionnel dans lequel évoluent les régions et peuvent là aussi décider dans une importante mesure des formes que prennent la coopération régionale et la répartition des compétences.

Cantons : amé-
nager des marges de
manœuvre

Les villes et les communes constituent le socle de la collaboration régionale. Le développement du territoire serait dépourvu de toute cohérence régionale sans la disposition des communes à coopérer et à soutenir la recherche de solutions coordonnées. Leur impact concret dépend toutefois fortement du cadre dans lequel elles évoluent et de la marge de manœuvre dont elles disposent.

Communes : dispo-
sition à coopérer

Nécessité de trouver des solutions adaptées au contexte régional

Les efforts destinés à développer la collaboration intersectorielle aux différents échelons institutionnels ne datent pas d'hier en Suisse. Le développement cohérent du territoire correspond au cadre stratégique réunissant la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, à travers lequel la Confédération renforce ses efforts pour mieux coordonner les politiques sectorielles et mieux harmoniser leurs effets sur le terrain. En revanche, les multiples facettes que recouvre la notion même de développement cohérent du territoire lui confèrent un caractère trop abstrait. Elle est par là même peu éloquente pour les régions.

Approfondir la
collaboration et la
coordination

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, la Confédération, les cantons, les villes et les communes doivent harmoniser leurs activités qui ont

Rôle coordonna-
teur de l'aména-
gement du territoire

une incidence territoriale. La notion de cohérence, visant une coordination à la fois verticale et horizontale entre les différents acteurs et les différents thèmes, est ainsi l'une des finalités premières de l'aménagement territorial. Les modifications proposées dans le cadre de la deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire visent précisément à renforcer la collaboration dans ce domaine à l'échelle des espaces fonctionnels.

La grande majorité des acteurs du développement du territoire reconnaissent l'importance de la cohérence spatios fonctionnelle et sont disposés à renforcer la coordination régionale, offrant par là même un excellent angle d'approche pour approfondir et développer les efforts existants. Toutefois, l'échelle régionale, par essence difficile à appréhender, ne saurait se contenter de solutions simplistes. C'est dans le même temps l'une des forces de la Suisse, autorisant l'adoption, en collaboration avec les acteurs concernés, de solutions taillées sur mesure pour répondre aux besoins communaux, intercommunaux, cantonaux ou intercantonaux.

Trouver des solutions régionales adaptées

Comme évoqué précédemment, le projet s'est concentré sur les politiques publiques qui ont une incidence territoriale directe. Les structures régionales peuvent toutefois également servir d'appui pour renforcer la coopération régionale dans des domaines couverts par d'autres politiques publiques, et accroître ainsi la cohérence d'ensemble au-delà du seul aspect du développement territorial.

Base pour d'autres politiques sectorielles

5.2 Recommandations

Les recommandations formulées ci-après visent à soutenir et à promouvoir la cohérence du développement du territoire à l'échelle régionale. Elles sont basées sur les principes suivants :

Position de la Conférence tripartite

- L'ensemble des acteurs de la Conférence tripartite s'engagent pour réaliser les objectifs inhérents à un développement cohérent du territoire. Leurs actions sont guidées par les cinq idées directrices formulées au point 2.1.
- Le développement territorial profite des qualités propres aux espaces urbains, aux espaces ruraux et aux régions de montagne. Le développement cohérent du territoire doit respecter les valeurs spécifiques à chaque région et consolider la solidarité mutuelle.

Ces recommandations doivent permettre de renforcer les interactions et la complémentarité des espaces urbains et ruraux, et de soutenir les spécificités propres à chacun d'entre eux.

La Confédération est invitée...

Recommandations à l'attention de la Confédération

- à concrétiser la mise en œuvre de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne en tenant compte des spécificités propres à chaque sous-espace, et à en renforcer les instruments. La collaboration dans les espaces fonctionnels doit être consolidée au moyen de mesures incitatives ou de directives permettant une meilleure coordination des politiques sectorielles. La politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne doit ainsi

être à même de remplir pleinement son rôle transversal, au même titre que la politique des agglomérations.

- à inclure, dans le cadre du développement de la politique des agglomérations, les objectifs de cette dernière dans les autres politiques fédérales ainsi que dans les instruments qui y sont rattachés.
- à poursuivre ses travaux visant à développer des processus spatiaux stratégiques à l'échelle régionale dans tout le pays et à renforcer les mesures incitatives en matière d'élaboration de stratégies régionales de développement. Il doit s'agir de constituer une base destinée à articuler les politiques sectorielles déterminantes d'une région autour d'une vision commune du développement, notamment à travers une meilleure coordination des politiques sectorielles au sein du réseau fédéral pour le développement cohérent du territoire.
- à mettre à profit les futurs projets-modèles pour un développement intégré du territoire afin de développer les connaissances dans ce domaine. Le suivi des projets et l'échange de connaissances gagneraient à se dérouler de manière tripartite en vue de garantir une exploitation optimale des enseignements tirés.
- à mieux prendre en compte, dans le cadre du développement de sa politique des agglomérations, les besoins des cantons et des agglomérations lors de la délimitation du périmètre des agglomérations. Les agglomérations doivent ainsi pouvoir être mieux intégrées dans les différentes structures régionales des cantons.
- à harmoniser la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne de sorte à permettre une meilleure mise en œuvre des thèmes communs par le biais d'interfaces et une meilleure comparaison des stratégies et mesures respectives. Il s'agit notamment d'identifier clairement les thèmes pour lesquels une coordination des deux politiques et une coopération lors de leur application sont susceptibles de générer une plus-value.
- à renforcer les liens entre les différentes organisations (comme Regiosuisse, Réseau des parcs suisses, agridea, etc.) et leurs spécialistes afin d'accroître la collaboration entre les acteurs régionaux et d'améliorer la cohérence des connaissances. Le renforcement de la cohérence à l'échelle régionale passe aussi par davantage d'échanges entre les différents milieux du développement régional, en y associant tant les acteurs des espaces ruraux que les plateformes de la politique des agglomérations (comme l'association Métropole Suisse ou le Réseau vieille ville).
- à envisager un renforcement de la participation des structures régionales existantes lors de l'élaboration de projets d'ampleurs relevant des politiques sectorielles.

Les cantons sont invités...

Recommandations
à l'attention des
cantons

- à évaluer leur stratégie de régionalisation et, s'il n'en existe pas déjà un, à définir un cadre juridique ou institutionnel couvrant la collaboration régionale. Ce faisant, ils peuvent déléguer certaines tâches de planification et de coordination aux régions et exiger, selon les besoins, des mesures d'harmonisation stratégique.
- à promouvoir les processus spatiostratégiques à l'échelle régionale et à encourager la mise en place de stratégies régionales de développement, le cas échéant en collaboration avec les régions. L'objectif est de simplifier les structures, de regrouper autant que possible les instruments de développement territorial à l'échelle régionale et de renforcer les points de jonction entre aménagement du territoire, instruments de promotion publics et institutions privées.
- à soutenir la capacité d'action des organisations régionales (existantes), notamment à travers des mesures d'accompagnement et de conseil, des offres de formation, des échanges d'expériences et de connaissances entre les régions, ou encore en allouant un soutien financier aux activités opérationnelles.
- à renforcer les stratégies territoriales cantonales afin d'en faire un instrument central du développement cohérent du territoire. Celles-ci doivent être formulées en termes généraux, et tenir compte des politiques sectorielles déterminantes pour le territoire en question, de sorte à renforcer l'harmonisation horizontale des différentes politiques publiques. Les stratégies territoriales servent alors de fil directeur pour la mise en œuvre des politiques sectorielles.
- à stimuler les coopérations régionales, en lançant notamment des projets et des planifications de portée supracommunale et en y apportant un soutien technique et financier.

Les villes et les communes sont invitées...

Recommandations
à l'attention des
villes et des
communes

- à cultiver les approches régionales et à renforcer la collaboration supracommunale, en étant disposées à déléguer certaines tâches à des organisations régionales et à leur allouer des moyens humains et financiers.
- à faire preuve d'ouverture en vue de la mise en place de nouvelles structures et à s'engager en faveur de la création et du développement de collaborations supracommunales et régionales. Elles peuvent, au besoin, demander au canton de leur octroyer une plus grande marge de manœuvre.
- à lancer et à mettre en œuvre en collaboration avec d'autres communes des projets clés contribuant au développement du territoire de la région.
- à faire connaître, tant au sein de leur structure qu'auprès de la population, la plus-value créée par la collaboration régionale, afin de sensibiliser l'opinion à ces questions. L'Union des villes suisses et

l'Association des Communes Suisses peuvent apporter ici leur soutien.

La Conférence tripartite est invitée...

Conférence
tripartite

- à renforcer les échanges tripartites dans le domaine du développement territorial et concrétiser, avec les acteurs concernés, le Projet de territoire Suisse, tout en développant davantage les liens avec les mesures de planification des politiques sectorielles.¹⁰ Les cantons ont défini leurs stratégies territoriales cantonales et régionales sur la base du Projet de territoire Suisse. Les enseignements tirés peuvent également être pris en compte à l'échelle nationale, dans l'esprit tripartite développé lors de l'élaboration du Projet. L'ancrage et le soutien de ce dernier n'en seront que consolidés.
- à se saisir de problématiques globales touchant à la fois les villes et les campagnes, à l'instar des nouvelles formes de mobilité et de leurs conséquences sur les territoires, de la transformation numérique, de l'évolution démographique ou des incidences territoriales des changements climatiques. Traiter de telles questions concrètes doit permettre de rendre le développement cohérent du territoire plus tangible et de tenir compte des interdépendances et des complémentarités, existantes ou souhaitées, entre les différents types d'espaces.
- à renforcer, dans tout le pays et à tous les échelons institutionnels, l'intérêt pour les stratégies régionales de développement et en faciliter la réalisation en coordonnant les efforts. Il s'agit là de faire progresser conjointement un élément clé du développement cohérent du territoire à l'échelle régionale.

¹⁰ Voir à ce sujet ARE (2018) : Rapport quinquennal Projet de territoire Suisse.

6. Outils pour le développement régional

Différents outils et publications apportent une contribution nourrie de la pratique dans le domaine du développement cohérent du territoire.

Les projets-modèles pour un développement territorial durable ont par exemple permis de tirer des enseignements sur un certain nombre de problématiques propres au développement territorial. Les rapports relatifs à ces projets sont disponibles à l'adresse www.projetsmodeles.ch. Les deux publications ci-après présentent un intérêt particulier pour les questions touchant au développement cohérent du territoire à l'échelle régionale :

- Favoriser l'économie dans les espaces fonctionnels (2018) ;
- Collaboration régionale dans le contexte ville-campagne (2013).

regiosuisse a en outre élaboré différents documents destinés à épauler les acteurs de terrain à travers des informations et des renseignements concrets (<https://regiosuisse.ch/fr/managements-regionaux-sont-votre-service>) :

- Fiche pratique « Management régional » ;
- Fiche pratique « Réseaux et coopérations dans le développement régional » ;
- Guide pratique pour un développement régional réussi ;
- Fiche pratique « Communication dans le développement régional ».

regiosuisse a également publié différentes études de cas sur le développement cohérent du territoire (Haut-Valais, Val Blenio, Arc jurassien).