



Accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural

Rapport à l'attention de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) du 29 juin 2009
(Version française traduite par le Service linguistique de la CdC)

Mandant

Conférence tripartite sur les agglomérations Confédération – cantons – villes/communes (CTA)

Mandataire

Berz Hafner + Partner AG, Berne

Thomas Berz, Rudolf Hartmann

et

Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT) Lausanne

Laurent Thévoz, Olivier Walser

Comité d'experts

Toni Brauchle, Office fédéral du développement territorial ARE, Chef de section, Espaces ruraux et paysage

Heinz Egli, Regio Frauenfeld, directeur

Dr. Nathalie Gigon, Office fédéral du développement territorial ARE, Politique des agglomérations

Bernhard Imoberdorf, Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis AG (RWO AG)

Fioranza Ratti, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, Secteur Politique régionale et d'organisation du territoire

Mark Reinhard, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, Secteur politique régionale et organisation du territoire

Markus Ritter, Präsidialdepartement Basel-Stadt, Generalsekretär II

André Rothenbühler, Association régionale Jura-Bienne, Secrétaire régional

Daniele Ryser, Regione Malcantone, Segretario animatore

François Seppey, Canton du Valais, Chef du Service du développement économique

Ueli Strauss-Gallmann, Kanton St. Gallen, Leiter Amt für Raumentwicklung und Geoinformation

Georg Tobler, Office fédéral du développement territorial ARE, Chef Politique des agglomérations

Bernard Woeffray, Association RUN Réseau urbain neuchâtelois, Bureau des agglomérations et des régions, Directeur

Table des matières

Introduction	5
1. Mandat.....	5
2. Méthodologie.....	6
3. Structure du rapport	6
Problématique.....	7
1. Instruments de la politique des agglomérations et de la politique de l'espace rural.....	7
2. Que signifie accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural?	10
3. Ville et campagne – agglomération et espace rural: Application des notions	11
Cas d'exemple régionaux	12
Choix et problématique.....	12
Cas de la région de Sierre/Crans-Montana	14
1. Situation et dynamique	14
2. Stratégies des communes	15
3. Politique cantonale	16
4. Esquisses et difficultés d'une politique de développement complémentaire ville-campagne	17
Cas de la région de Lausanne	20
1. Situation et dynamique	20
2. Stratégies des communes	21
3. Politique cantonale	22
4. Esquisses et difficultés d'une politique de développement complémentaire ville-campagne	23
Cas de la région de Obersee	26
1. Situation et dynamique	26
2. Stratégies des communes	27
3. Politique cantonale	28
4. Esquisses et difficultés d'une politique de développement complémentaire ville-campagne	29
Cas de la région de Coire/regioViamala	31
1. Situation et dynamique	31
2. Stratégies des communes	32
3. Politique cantonale	33
4. Esquisses et difficultés d'une politique de développement complémentaire ville-campagne	34
Synthèse	37
Etudes de cas: résultats	37
1. Dynamique des relations ville-campagne	37
2. Effets de la politique des agglomérations et de celle de l'espace rural sur les relations ville-campagne.....	41
3. Conséquences.....	46

Amorces de solutions pour une politique de développement complémentaire des agglomérations et des espaces ruraux.	48
1. Orienter la politique sur les rapports villes-campagne.....	49
2. Promouvoir la collaboration dans les espaces ville-campagne	51
3. Renforcer la capacité d'action des acteurs politiques.....	51
Annexe	54
Participant-e-s aux tables rondes	54
Bibliographie.....	56

Introduction

1. Mandat

Depuis 2004, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) a publié trois rapports sur la mise en œuvre de la politique des agglomérations avec pour point focal la collaboration dans les espaces d'agglomération.¹ Le présent rapport élargit le champ de vision et, à l'aide de quatre cas servant d'exemples, jette un éclairage sur les relations entre les agglomérations et les espaces ruraux. Deux objectifs sont ainsi poursuivis: le rapport doit contribuer à une meilleure compréhension des relations entre les agglomérations et les espaces ruraux; il doit souligner par quelles voies les domaines politiques pertinents peuvent être mieux accordés entre eux et mieux s'orienter vers un développement optimal des espaces urbains et ruraux.

La situation s'est profondément transformée en Suisse au cours des dernières décennies, tant au niveau spatial que sur le plan socio-économique. La croissance démographique, les mutations structurelles de l'économie et la mobilité croissante ont fortement modifié les espaces urbains autant que les espaces ruraux. Dans la foulée, les rapports et les imbrications ville-campagne se sont transformés pour devenir plus intenses et plus complexes. Il s'en est dégagé une vaste palette de constellations ville-campagne, présentant des caractères spécifiques, posant des problèmes particuliers et appelant autant de solutions stratégiques différenciées. La démarcation entre développement urbain et développement régional s'estompe toujours davantage.

Cette évolution place le monde politique devant de nouveaux défis. Il existe en Suisse bon nombre d'instruments politiques qui ont été instaurés ou adaptés pour faire face aux développements géographiques et socio-économiques (non désirés). La panoplie va des mécanismes du fédéralisme à la politique régionale et de développement territorial en passant par les politiques sectorielles à incidence spatiale. Il apparaît que, dans de nombreux secteurs, les interactions entre les agglomérations et l'espace rural sont encore trop peu connues et que les instruments politiques sont insuffisamment accordés entre eux.

Plusieurs politiques de ce type sont actuellement en pleine mutation. On citera l'introduction de la Nouvelle Politique régionale, la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT), les révisions de la loi sur l'aménagement du territoire et de celle sur la protection de la nature et du paysage, la politique agricole 2011 et les travaux autour du Projet de territoire Suisse.

La CTA a saisi cette occasion pour lancer une discussion approfondie sur les interactions entre la politique des agglomérations et celle de l'espace rural, l'objectif étant de sensibiliser les communes, les cantons et la Confédération aux paramètres complexes qui règlent les rapports entre la ville et la campagne ainsi qu'à la nécessité d'une politique de développement globale et complémentaire.

Sur mandat de la CTA, le bureau Berz Hafner + Partner AG, Berne (Thomas Berz, Rudolf Hartmann) et la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire C.E.A.T, Lausanne (Laurent Thévoz, Olivier Walser) ont élaboré le présent rapport. Les travaux ont été accompagnés par un groupe d'experts com-

¹ Conférence tripartite sur les agglomérations (2004): Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations; Conférence tripartite sur les agglomérations (2006): Le renforcement de la collaboration dans les agglomérations trans-cantoniales; Conférence tripartite sur les agglomérations (2004): La voie vers une politique des agglomérations globale.

posé de représentant-e-s de la Confédération, des cantons et des communes (pour sa composition, cf. p. 2).

2. Méthodologie

Une première phase a consisté à cerner les problèmes, à préciser les questions examinées dans l'étude et à choisir quatre cas servant d'exemples illustratifs.

Une analyse des exemples a alimenté la deuxième partie. Elle a eu pour base, d'une part, l'analyse des documents pertinents et, d'autre part, les résultats des discussions menées lors de tables rondes pour chacune des études de cas; ces séances ont réuni des acteurs communaux, régionaux et cantonaux sélectionnés, tous représentant autant l'espace urbain que l'espace rural.²

Au cours de la troisième phase, les exemples ont été décortiqués et les conclusions résumées. La présentation des études de cas a été soumise aux participants des tables rondes pour un examen de fond. La synthèse a été discutée au sein du Comité d'experts. Après avoir pris en compte les réactions aux exemples et à la synthèse, le rapport a été finalisé et soumis au Groupe de travail technique (GTT) le 13 mai 2009. Suite à la discussion au sein du GTT, quelques précisions et adaptations ont été apportées au texte.

3. Structure du rapport

Le rapport est subdivisé en trois parties. La première partie délimite le thème de la recherche et l'énonce des questions puis définit les termes et notions utilisés. La deuxième partie comporte une présentation systématique et un commentaire des quatre études de cas. Les conclusions tirées des quatre exemples sont résumées dans la troisième partie; des pistes de solution ainsi que les recommandations qui en découlent y sont en outre formulées.

² Les participant-e-s aux entretiens de la Table ronde sont énumérés en annexe.

Problématique

1. Instruments de la politique des agglomérations et de la politique de l'espace rural

Politique des agglomérations

En formulant sa politique des agglomérations en 2001, le Conseil fédéral a créé un nouveau cadre pour la conception et la création d'instruments aux fins de résoudre les problèmes qui se posent dans les villes et les agglomérations.³ L'objectif principal de la politique des agglomérations est de renforcer les villes et les agglomérations aux niveaux sociétal et économique en accroissant la collaboration horizontale et verticale dans tous les domaines politiques. Il faut en même temps que la politique des agglomérations contribue à contenir l'extension spatiale des agglomérations et à promouvoir le développement de l'habitat à l'intérieur des villes.

La politique des agglomérations est une tâche transversale visant à créer une vision intégrale des problèmes des espaces urbains ainsi qu'une utilisation et une coordination plus efficace des instruments et des mesures de politique sectorielle existantes. La mise en œuvre relève en grande partie de la compétence des communes et des cantons. La mission de la Confédération consiste essentiellement à créer des incitations et à offrir son appui. Avec le projet pilote et le projet d'agglomération, il a instauré deux nouveaux instruments appelés à promouvoir la coopération dans les agglomérations et à prévoir des possibilités de soutien financier par la Confédération.⁴

Politique de l'espace rural

Contrairement aux agglomérations, l'espace rural n'a fait l'objet d'aucune politique explicite de la part de la Confédération jusqu'à ce jour. Les objectifs et les stratégies concernant le développement de l'espace rural figurent dans différents rapports⁵ et ont été pris en compte dans la nouvelle orientation de la politique régionale, dans la révision de la loi sur la protection de la nature et du paysage, dans la loi sur l'aménagement du territoire et dans la politique agricole. Mais il n'existe aucune stratégie globale intégrale concernant l'espace rural.

La notion de politique de l'espace rural est utilisée dans le présent rapport pour englober les différents instruments et mesures politiques par lesquels la Confédération et les cantons exercent leur influence sur le développement des espaces ruraux. Sont concernés en premier lieu les différentes mesures de politique sectorielle (politique agricole, des forêts, de la protection de la nature et du paysage, des transports, du tourisme, de l'énergie, la défense, le service public) ainsi que la politique régionale. Depuis 2007, la Confédération soutient aussi des projets innovateurs au chapitre des "synergies dans l'espace rural".

Ces instruments politiques poursuivent des objectifs différents, souvent sectoriels. Le maintien de l'habitat décentralisé peut être considéré comme un objectif implicite conjoint.⁶ La contribution au

³ Conseil fédéral (2001): Politique des agglomérations de la Confédération

⁴ Sur la base des expériences positives, la Confédération propose d'ancrer au niveau législatif les projets de modèle et le projet d'agglomération dans le projet de nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

⁵ Office fédéral du développement territorial (2005): Politique de l'espace rural: Rapport d'atelier du Réseau fédéral Espace rural; Office fédéral du développement territorial (2005): Rapport sur l'aménagement du territoire 2005

⁶ Cf. art. 104 Constitution fédérale (Cst.); Art. 1 Loi fédérale sur l'agriculture (LAgr); Art. 1 Loi fédérale sur la politique régionale

maintien de l'habitat décentralisé est mentionnée explicitement comme objectif de la politique agricole et de la politique régionale. Mais la législation en matière d'aménagement du territoire, la péréquation financière et la compensation des charges ou la politique des transports se réfèrent elles aussi, directement ou indirectement, à cette problématique.⁷

L'habitat décentralisé fait partie des éléments constitutifs de la Suisse dans l'esprit de la population et passe pour une condition préliminaire à un fédéralisme politique qui fonctionne. Il n'existe cependant aucune définition de cette notion dans les domaines politiques mentionnés. *Le présent rapport fait référence, par maintien de l'habitat décentralisé, à l'objectif politique visant à préserver les espaces ruraux comme espaces de vie et d'activité économique. Les mesures politiques qui s'imposent doivent garantir les conditions économiques et sociétales nécessaires ainsi que la satisfaction des besoins de base dans les espaces ruraux.*

Politique régionale

La politique régionale suisse a une longue tradition en tant que politique économique régionale dans l'espace rural. Au cours du temps, la perception des problèmes et les amorces de solution ont évolué: de l'amélioration des facteurs de site grâce à l'extension de l'infrastructure locale et régionale dans les régions de montagnes (LIM) au renforcement de la capacité d'innovation et de l'entrepreneuriat (Nouvelle Politique régionale) en passant par le soutien à certaines entreprises et branches (Arrêté Bonny, Innotour, RegioPlus).

Avec sa récente réorientation, la politique régionale n'a plus pour objectif la compensation régionale, qui doit être réalisée par la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT). La Nouvelle politique régionale a pour but, quant à elle, de déclencher des impulsions de croissance dans l'espace rural. Elle a pour vocation de faire croître la création de valeur et la capacité concurrentielle dans les régions afin d'apporter une contribution à la création et au maintien d'emplois. La NPR doit, de cette manière, contribuer aussi bien à maintenir l'habitat décentralisé qu'à éliminer les disparités régionales.⁸

La coopération régionale joue un rôle important dans la Nouvelle politique régionale. Le fait d'orienter les structures régionales créées au cours des phases précédentes de la Politique régionale vers les nouvelles conditions-cadre de la concurrence de site économique, devenue plus vive, et d'étendre le périmètre du développement régional est un objectif prioritaire. Si la Nouvelle politique régionale est un important instrument de renforcement des espaces ruraux, elle ne saurait être mise au même rang qu'une politique globale de l'espace rural.

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

En procédant à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT), la Confédération et les cantons ont lancé une vaste réforme du système fédéraliste de la Suisse qui se répercute directement sur les rapports politiques et financiers entre espa-

⁷ Cf. Art. 1 Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT); Art. 7: Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC); Plan sectoriel Transports, partie programme, chap. 3.1 Objectifs de la politique sur les infrastructures des transports

⁸ Art. 1 et 2 Loi fédérale sur la politique régionale

ces urbains et espaces ruraux.⁹ La RPT poursuit deux objectifs: la compensation des différences entre cantons et une plus grande efficacité dans l'accomplissement des tâches. Les instruments de la RPT touchent d'une part les dépenses (désenchevêtrement des dépenses et nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons, collaboration intercantonale avec compensation des charges) et d'autre part les finances (péréquation des ressources, compensation des charges).

Concernant les rapports ville-campagne, ce sont surtout les éléments de la péréquation des ressources et de la compensation des charges qui présentent de l'intérêt. La péréquation des ressources compense les différences de potentiel fiscal entre les cantons en redistribuant les ressources financières des cantons financièrement forts à ceux qui sont financièrement faibles. La compensation des charges sert à rééquilibrer les coûts induits par des différences d'ordre géographique-topographique ou socio-démographique. Elle dédommage d'une part les cantons périphériques pour les charges spéciales qui leur incombent du fait de l'habitat décentralisé et de la situation résultant de l'espace naturel et d'autre part les cantons urbains pour les charges induites par la structure de leur population ou la fonction de centre assumée par leurs villes-centres. En outre, la RPT crée la possibilité pour les cantons de conclure entre eux une compensation des effets géographiques externes (ce qu'on appelle des "spillovers", débordements). Il s'agit en l'occurrence d'indemniser les prestations publiques qui sont fournies par un canton mais qui profitent aux habitants d'autres cantons.

Les conséquences de la RPT sur les espaces urbains et ruraux ne peuvent pas encore être évaluées. Mais les mécanismes de la péréquation financière et de la compensation des charges offrent des instruments qui peuvent servir à garantir un développement différencié de la ville et de la campagne. La question de la gestion des "débordements" gagne justement en importance du fait de l'imbrication croissante entre ville et campagne.

Projet de territoire Suisse

Avec un Projet de territoire Suisse à mettre au point conjointement, la Confédération, les cantons, les villes et les communes sont déterminés à élaborer un concept de développement territorial de la Suisse et de ses espaces fonctionnels – ainsi que les stratégies de mise en œuvre nécessaires – pour les 15 à 20 années à venir. Un premier projet existe déjà.¹⁰ Le Projet de territoire Suisse accorde une place importante aux rapports entre les espaces urbains et les espaces ruraux. Ville et campagne sont compris comme éléments constitutifs d'une civilisation commune. Pour tenir compte de cette réalité, le Projet de territoire Suisse formule des stratégies pour des espaces fonctionnels englobant en règle générale aussi bien des espaces urbains que des zones rurales. A l'intérieur de ces entités, les acteurs des trois niveaux étatiques doivent aborder les problèmes et défis de manière conjointe et par-delà les frontières. A cet effet, de nouvelles formes et de nouveaux instruments de collaboration doivent être développés. La mise en œuvre du Projet de territoire Suisse doit se concrétiser notamment dans le cadre de projets-clés sélectionnés qui portent sur des thèmes centraux de l'aménagement du territoire en Suisse.

Avec ce projet, la Confédération, les cantons et les communes font œuvre de pionniers dans l'élaboration commune et la mise en œuvre d'une idée de développement englobant tout le territoire. Ce Projet de territoire doit à l'avenir servir d'instrument de référence pour les acteurs étatiques ou privés à tous

⁹ La base légale est la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC).

¹⁰ Office fédéral du développement territorial (2008): *Projet de territoire Suisse. Une Suisse dynamique et solidaire.* Projet

les niveaux. Un ancrage de ce principe est proposé dans la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire.¹¹

2. Que signifie accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural?

Actuellement on trouve, dans la politique des agglomérations et dans celle de l'espace rural, deux objectifs côté à côté: La politique des agglomérations vise sans ambiguïté une concentration tandis que la politique de l'espace rural préconise la décentralisation. Le rapport entre les deux objectifs n'est pas clarifié explicitement: il n'est pas précisé comment ils s'influencent mutuellement, s'ils sont compatibles et comment les deux peuvent être menés de front.

Il en résulte une concurrence entre le développement des agglomérations et celui des espaces ruraux: celui qui utilise le mieux ses atouts gagne au détriment de l'autre. Au vu de l'imbrication croissante entre ville et campagne, le risque est grand qu'à long terme les deux côtés sortent perdants de cette confrontation.

Les deux alternatives possibles à la tension existante entre leurs objectifs sont la hiérarchie et la complémentarité:

- *Hiérarchie*: Les objectifs de développement de l'un sont considérés comme supérieurs à ceux de l'autre. Ceci correspondrait par exemple à une politique promouvant de manière privilégiée les villes et les agglomérations dans le but de générer les moyens de soutenir les espaces ruraux.
- *Complémentarité*: Les objectifs de développement se basent sur la reconnaissance de la dépendance réciproque (interdépendance) de la ville et de la campagne. Il en découle des perspectives de développement qui permettent aux deux côtés de gagner.

Accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural suppose que le rapport entre les objectifs de développement pour la ville et la campagne fasse l'objet d'un débat et d'une définition au terme d'un processus politique. Les préférences politiques exprimées permettront alors d'orienter en conséquence les objectifs et les instruments de la politique publique.

Le présent rapport se fonde sur l'idée qu'une nouvelle compréhension de la complémentarité ville-campagne est nécessaire pour résoudre les problèmes de structures et de développement dans les agglomérations et les espaces ruraux. Nous utiliserons la notion de *politique de développement complémentaire des agglomérations et des espaces ruraux pour désigner une telle politique*. Les amorces de solution présentées dans le rapport sont conçues pour donner corps à cette nouvelle compréhension.

¹¹ Le projet doit donc servir de cadre aux différentes politiques (art. 14 Projet LAT). Il doit être adopté par le Conseil fédéral et être déclaré obligatoire pour les autorités de tous les niveaux (art. 18 Projet LAT)

3. Ville et campagne – agglomération et espace rural: Application des notions

Diverses notions sont utilisées dans le présent rapport pour désigner les espaces urbains et ruraux. Elles sont utilisées dans les acceptions correspondant aux définitions de la Confédération:¹²

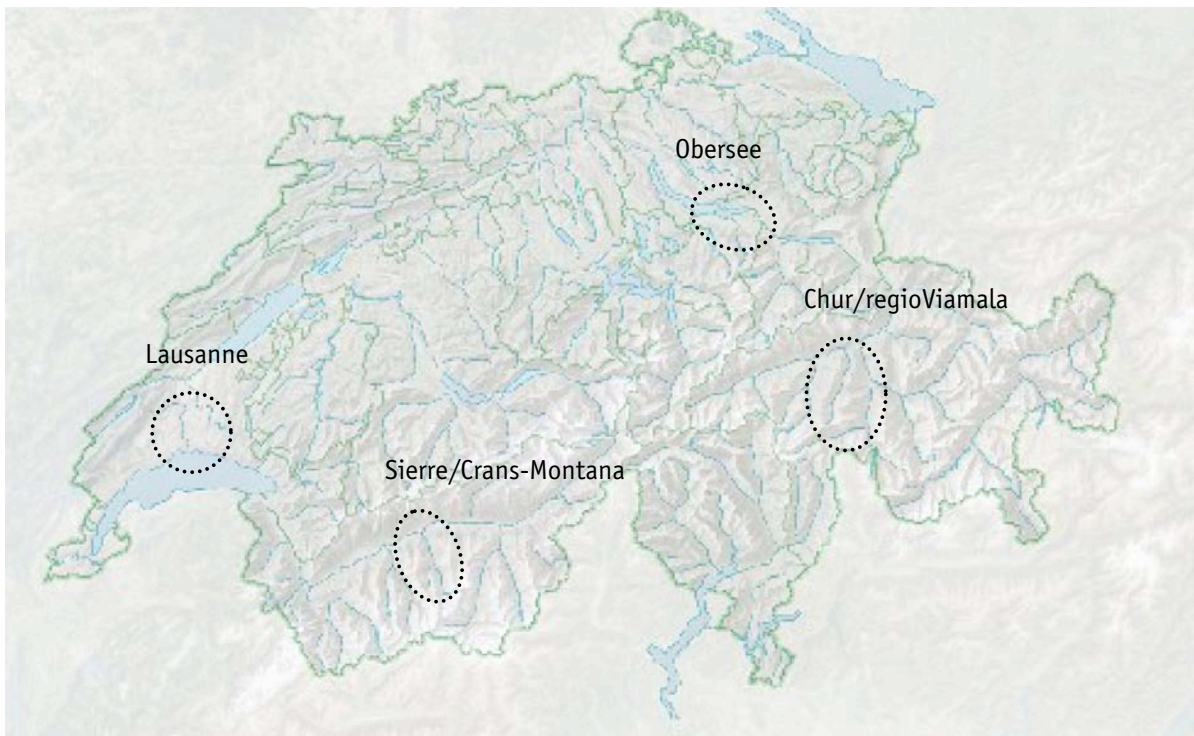
Agglomération	former un ensemble d'au minimum 20 000 habitants, grâce à la réunion des territoires de plusieurs communes adjacentes.
Espace urbain	synonyme d'agglomération
Campagne, espace rural	zone en dehors des agglomérations et des villes
Espace rural périurbain	espace rural proche des agglomérations et des villes, principalement sur le Plateau suisse (Mittelland), généralement atteignable en voiture à partir du centre urbain le plus proche en 20 minutes de temps
Espace rural périphérique	espace rural à l'extérieur de l'espace périurbain rural et en dehors du Plateau
Centre de tourisme (alpin)	dans l'espace alpin, comptant un nombre élevé de nuitées, un équipement en services et en infrastructure de bon à très bon niveau et des fonctions de centre dans un espace alpin plutôt peu habité
Centres régionaux	petites et moyennes localités dans l'espace rural avec fonctions de centre (emplois, écoles, santé publique, équipements sociaux et culturels)

¹² Définitions selon l'Office fédéral de la statistique OFS et l'Office fédéral du développement territorial ARE

Cas d'exemple régionaux

Choix et problématique

A l'aide de quatre études de cas (Sierre/Crans-Montana, Lausanne, Obersee et Coire/regioViamala), le rapport analyse les possibilités et les limites de la concordance entre politique des agglomérations et politique de l'espace rural.



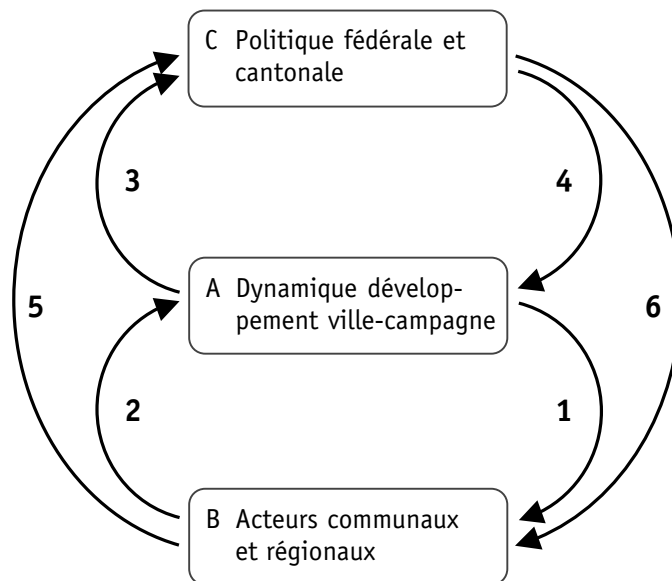
Choix

Les quatre exemples ne sont pas représentatifs de la situation en Suisse. Il s'agit d'une sélection d'exemples présentant une large palette de constellations ville-campagne. Il n'est pas question, a priori, d'énoncer d'emblée des exemples de bonnes pratiques ("Best Practices") mais de déceler les conditions préliminaires et les conditions-cadres pour accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural. Outre des aspects généraux de la dynamique du développement des espaces urbains et ruraux, chaque exemple étudié présente aussi des problèmes spécifiques:

- Le cas de Sierre/Crans-Montana se caractérise par une superposition des relations ville-campagne et de la dynamique d'un centre touristique national et international.
- Le cas de Lausanne met en exergue l'interaction entre une grande agglomération et son environnement périurbain à l'intérieur d'un espace métropolitain dynamique.
- L'exemple d'Obersee illustre la nécessité d'une coopération transcantonale en faveur du développement ville-campagne, tout en en présentant aussi ses difficultés.
- Le dossier de Coire/regioViamala fait ressortir les rapports entre une ville alpine et une région rurale périphérique à l'écart des grandes régions touristiques.

Problématique

Le schéma détaille la démarche méthodique de l'analyse des relations ville-campagne dans les quatre cas choisis:



En point de mire figurent les interactions entre les trois facteurs déterminants suivants: la dynamique ville-campagne (A), les stratégies des acteurs communaux et régionaux (B) et l'impact des politiques fédérales et cantonales (C). Les interactions entre ces trois facteurs ont été analysées sur la base des trois questions suivantes:

- Comment la dynamique actuelle du développement ville-campagne influence-t-elle les acteurs communaux et régionaux? (1)
- Quels sont les effets des stratégies des acteurs communaux et régionaux sur le développement ville-campagne (2)
- Comment le développement ville-campagne de chaque région est-il pris en considération dans les politiques fédérale et cantonales? (3)
- Comment les instances fédérales et cantonales mettent-elles en œuvre leurs politiques et quels sont les effets de celles-ci sur le développement ville-campagne? (4)
- Comment les acteurs communaux et régionaux sont-ils impliqués dans la définition et la mise en œuvre des politiques fédérale et cantonales? (5)
- Comment les acteurs communaux et régionaux prennent-ils en considération et utilisent-ils les politiques fédérale et cantonales pour leurs propres stratégies? (6)

Les données relevées lors des tables rondes régionales portent sur la manière dont les acteurs communaux et régionaux perçoivent les problèmes – y compris pour leur vision de la politique cantonale et fédérale. Cette approche se justifie dans le système fédéraliste suisse qui veut que, en fin de compte, ce soient les communes qui mettent en œuvre (ou soient tenues de le faire) les stratégies et les mesures politiques. C'est ce qui confère une importance particulière à la manière dont ces communes perçoivent les problèmes et les possibilités d'action. Les divergences qui surgiraient éventuellement par rapport aux visions cantonales et fédérales des problèmes de développement, des besoins d'agir et des marges de manœuvre font partie des conditions-cadre politiques à prendre en considération lors de la recherche de l'amélioration et de la définition de nouvelles stratégies politiques.

Cas de la région de Sierre/Crans-Montana

1. Situation et dynamique

Le périmètre considéré se situe à l'écart des grands espaces urbains et centres économiques de la Suisse, à la limite entre le Bas-Valais francophone et le Haut-Valais germanophone. Il comprend un territoire qui abrite quelque 50'000 habitants et jusqu'à 132'000 vacanciers durant la haute saison touristique (dans les communes actuellement associées à la démarche). Une vingtaine de km sépare la région de la capitale cantonale Sion.

Caractère urbain de la vallée et du plateau de Crans-Montana, rural des vallées latérales

La topographie de la vallée du Rhône, des vallées latérales et du plateau de Crans-Montana présente une structure territoriale caractéristique: les axes de transport importants, les grandes entreprises industrielles et les établissements publics centraux (eau, énergie, soins, formation, culture, santé) se concentrent dans la vallée. La ville de Sierre, avec quelque 15'000 habitants, est le centre économique et social, entouré d'une ceinture de communes d'agglomération qui croissent rapidement en plaine et sur le versant nord de la vallée du Rhône. La station touristique du plateau de Crans-Montana est un lieu de villégiature et de résidences secondaires à rayonnement international et s'apparente à une deuxième ville durant la haute saison. Les vallées latérales de la Dala avec Loèche-les-Bains (au nord de la vallée du Rhône) et du Val d'Anniviers (au sud) sont aussi touristiques tout en ayant conservé un caractère principalement rural.

Dynamique de croissance hors ville-centre

La ville de Sierre et les communes d'agglomération périphériques comptent aujourd'hui quelque 31'000 habitants, la ville de Crans-Montana environ 14'000 et les vallées latérales de la Dala et du Val d'Anniviers chacune environ 2'000. Dans toutes les communes, on note une croissance continue de la population depuis 1970, toutefois dans des proportions très variables. Les communes d'agglomération francophones autour de Sierre, les communes de Crans-Montana et le Val d'Anniviers présentent toujours la croissance la plus forte (bien au-dessus de la moyenne cantonale). La croissance démographique dans la vallée de la Dala, également plutôt rurale, se situe à peu près dans la moyenne cantonale. En revanche, le développement démographique est inférieur à la moyenne en ville de Sierre et dans les communes des vallées germanophones.

Malgré une industrie diversifiée et un tourisme très développé, la région partage le problème de nombreuses régions de l'arc alpin. Même si la population croît, la région ne parvient pas à y maintenir les jeunes indigènes bien qualifiés. Ils sont nombreux à achever leur formation dans les agglomérations du Plateau où ils finissent par s'établir, ou à quitter leur région d'origine après la formation.

Urbanisation décentralisée et conséquences locales du tourisme (inter)national

L'occupation décentralisée du territoire et la dynamique particulière de Crans-Montana, qui influence l'évolution locale, sont deux caractéristiques de la région. La demande (inter)nationale soutenue en résidences secondaires contribue à une utilisation intense du sol tout en favorisant le mitage du territoire. Elle entraîne aussi une très forte augmentation des prix sur le marché immobilier local ce qui met le prix des logements (location ou achat) toujours plus hors de la portée des ménages indigènes. La forte orientation du tourisme sur le transport individuel provoque à certaines saisons un trafic important entre Sierre et Crans-Montana.

Enjeux pour les communes

Dans le canton du Valais, les communes sont traditionnellement fortes et le canton n'a que peu d'influence sur le développement communal et régional. Les relations entre les communes sont ainsi fortement empreintes de leur volonté de rester autonomes et d'un esprit de concurrence.

Cette indépendance des communes atteint toutefois ses limites. D'une part, la place et l'importance de la commune aux yeux de ses habitants évolue avec la mobilité individuelle. La vie culturelle et sociale se déplace à l'extérieur des villages et l'identité traditionnelle des communes est remise en question. D'autre part, les communes se voient de plus en plus confrontées à des développements et des problèmes qui ne dépendent plus d'elles seules. Les petites communes notamment se trouvent aux limites de la fonctionnalité. Elles ont de plus en plus de peine à pourvoir les fonctions politiques et à maîtriser les tâches et les dossiers complexes.

2. Stratégies des communes

Diverses modalités de coopération au niveau local

Les communes ont admis, progressivement, qu'elles n'étaient plus à même de résoudre les problèmes en restant seules et que la collaboration était indispensable. Elles ont pris l'initiative à différents niveaux et mis en place des nouvelles formes de coopération.

Le TechnoPôle, créé en 1988 grâce à la collaboration étroite entre les communes, le canton du Valais et des privés, fait figure aujourd'hui de centre et de catalyseur pour la création d'entreprises dans le domaine des TIC et pour la coopération entre les entreprises elles-mêmes et entre les entreprises et les hautes écoles spécialisées.

Dans trois sous-régions, des communes confrontées à des problèmes similaires ont exploité diverses formes de coopération. Les six communes du plateau de Crans-Montana se sont regroupées dans l'Association des Communes de Crans-Montana (ACCM). Cette association a pour but la collaboration et une stratégie de développement coordonnée pour le plateau de Crans-Montana, stratégie qui est inscrite entre autres dans des plans directeurs intercommunaux. Les communes de Salquenen, Inden, Varen et Loèche-les-Bains poursuivent une démarche semblable. Leur projet DalaKoop, initié en 2005, vise à favoriser une collaboration plus étroite afin d'éviter la fusion. Les six communes du Val d'Anniviers ont opté pour une autre voie et décidé de fusionner: à partir du 1^{er} janvier 2009, la commune d'Anniviers est devenue réalité.

Le projet Agglo Sierre/Crans-Montana, lancé en 2007, va encore un pas plus loin en rassemblant les trois coopérations communales (ACCM, DalaKoop et la commune d'Anniviers), la ville de Sierre et les communes périphériques.

Stratégie commune pour les espaces urbains et ruraux

Le projet Agglo Sierre/Crans-Montana a été lancé par les 11 communes de l'agglomération Sierre-Montana (définie statistiquement) et les 9 communes de l'espace rural environnant. L'idée est de considérer l'espace urbain et l'espace rural comme un tout unique, y compris le centre touristique de Crans-Montana, et de développer une stratégie complémentaire pour le territoire dans son ensemble. Partant d'une conception commune du développement, il s'agirait de mettre au point des instruments

de mise en œuvre et de créer une plate-forme pour la coordination régionale. Ainsi, la collaboration jusqu'à présent uniquement ponctuelle se fait coopération permanente. Dans ce cadre, on cherche aussi la coordination avec des projets apparentés (p. ex. Parc naturel régional de Pfyng-Finges).

Pour le pilotage du projet, il a été créé un conseil d'agglomération composé de représentants des communes, des régions et du canton. La phase stratégique s'est achevée en été 2008. Comme résultats consolidés, on citera un rapport d'analyse, des lignes directrices pour le développement ainsi qu'un ordre de priorité des champs d'action. Actuellement, un plan d'agglomération avec un catalogue de mesures est en cours de réalisation, de même que l'organisation future de l'Agglo. Le projet doit être déposé à fin 2009 auprès de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) en tant que projet d'agglomération.

3. Politique cantonale

La politique cantonale en mutation

La politique de développement du canton du Valais était marquée jadis par un fort sectorialisme et a longtemps été comprise comme une politique principalement de promotion économique et touristique. C'est donc aussi grâce à une politique active du canton que l'industrie de Sierre a réussi sa réorientation. La loi (nouvelle) cantonale sur la politique régionale adoptée en décembre 2008 constitue la base d'une stratégie du développement régional visant à renforcer la collaboration régionale et à mieux harmoniser la politique sectorielle. Elle a pour objectif de renforcer la capacité concurrentielle du canton et d'accroître l'attractivité des régions. Avec elle, la politique régionale le canton change de direction.

La politique régionale cantonale va au delà de la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale de la Confédération, puisqu'elle encourage les coopérations intercommunales, interrégionales, intercantionales, transfrontalières, ainsi que les projets d'agglomération (art.8). Jusqu'à ce jour, le canton du Valais n'a pas formulé de stratégie pour ses agglomérations et pour la mise en œuvre de la politique des agglomérations. Du point de vue du canton, la politique des agglomérations est d'abord une question de collaboration intercommunale dont les communes sont responsables en premier lieu et qui peut être encouragée.

De nouvelles bases pour la collaboration régionale

La collaboration régionale dans le Valais est une tradition ancienne. Dans les années 1970, pour la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM), il a été créé dans tout le canton des organisations régionales, dont notamment l'Association Sierre-Région réunissant 19 communes autour de la ville de Sierre.

La nouvelle loi cantonale sur la politique régionale réaménage la collaboration régionale. La loi définit trois régions socio-économiques (Haut-Valais, Valais central et Bas-Valais), qui seront reconnues à l'avenir par le canton. Dans les trois régions, les communes, le canton ainsi que des acteurs privés doivent être rassemblés dans une même structure régionale qui s'occupera de toutes les questions en rapport avec le développement territorial. La question de l'avenir des organisations régionales déjà existantes, comme Sierre Région, fait l'objet de débats. Elles sont pour l'instant en situation de "Stand by", attendant la mise en place des nouvelles entités régionales définies par le canton.

Cette étape a été franchie dans le Haut Valais déjà avant l'entrée en vigueur de la loi et une nouvelle organisation régionale a été créée à laquelle participent toutes les communes, le canton et le secteur privé. Les expériences réalisées au cours de ce processus servent de base à la mise en place de structures semblables dans le Valais central et dans le Bas-Valais.

La loi sur la politique régionale prévoit que les régions nouvellement constituées élaborent, en collaboration avec les cantons, des programmes régionaux qui comportent des stratégies globales pour le développement territorial et incluent aussi les souhaits des agglomérations, des centres touristiques et des zones rurales. La stratégie cantonale de mise en œuvre pour la NPR a été présentée; les programmes régionaux devraient être élaborés dès que la loi sera en vigueur compte tenu des nouvelles régions constituées.

4. Esquisses et difficultés d'une politique de développement complémentaire ville-campagne

Approche urbano-rurale

Le projet Agglo Sierre/Crans-Montana offre de bonnes conditions permettant d'établir une stratégie de développement au niveau communal qui dépasse le clivage ville-campagne. Le périmètre de l'Agglo s'étend délibérément au-delà de celui défini par l'OFS et englobe les zones rurales adjacentes. Il en résulte qu'en plus des questions d'agglomération, des problèmes relevant des zones rurales et des relations urbano-rurales sont prises en compte. Le conseil d'agglomération permet aussi la mise en place d'une plateforme pour le dialogue entre les communes. On ignore encore à ce jour la place qu'occuperont le conseil et les possibilités d'influence qu'il aura.

Impulsions de la politique des agglomérations

La politique des agglomérations de la Confédération a contribué pour l'essentiel à la réalisation du projet d'agglo Sierre/Crans-Montana. Sans cette incitation externe, le dialogue entre les communes n'aurait jamais pu aboutir sous cette forme, ceci quand bien même la nécessité de collaborer au niveau régional est depuis longtemps admise. Deux raisons à cela. Les communes urbaines sont prises entre leur disposition à coopérer et leur mentalité de concurrence, et seul un soutien externe a permis de lever ce blocage à Sierre. La politique fédérale des agglomérations a donné l'impulsion; on précisera à cet égard que la perspective de contributions financières éventuelles provenant du fonds d'infrastructure a joué un rôle déterminant. Au niveau cantonal, l'effort (financier) consenti en faveur de la fusion de communes a facilité la création de la commune d'Anniviers.

Soutien récent aux agglomérations de la part du canton

L'absence de politique des agglomérations au niveau cantonal a été préjudiciable aussi au projet Agglo Sierre/Crans-Montana à deux égards: Tout d'abord il a manqué jusqu'ici les bases conceptuelles cantonales pour l'ancrage de l'Agglo Sierre/Crans-Montana dans une stratégie de développement de rang supérieur. Cela s'est traduit jusqu'à maintenant par exemple par un rapport non clarifié avec les régions urbaines avoisinantes, notamment avec la ville voisine de Sion, elle-même très peu avancée dans ses propres réflexions. Ce n'est que très récemment que le canton participe activement aux travaux de l'agglomération de Sierre et qu'il a mis sur pied un groupe de travail cantonal sur la problématique urbaine en Valais.

Limite de la politique des agglomérations

De par son orientation urbano-rurale, le projet Agglo Sierre/Crans-Montana se heurte aux limites de la politique des agglomérations. Du point de vue des communes, il y a des thèmes importants (marché du travail, émigration, évolution démographique négative, fonctionnalité politique et sociale des villages) que la politique des agglomérations ne traite pas et qui ne peuvent donc pas bénéficier d'un soutien financier. S'ajoute à cela le fait que la Confédération ne prévoit des subventions que pour les projets qui se situent dans le périmètre de l'agglomération tel que défini statistiquement. Les communes estiment que ceci accentue justement la séparation entre ville et campagne qu'elles aimeraient surmonter avec l'Agglo Sierre/Crans-Montana.

Elles estiment en outre que les principes régissant les programmes d'agglomération Transports et urbanisation sont trop rigides et ne tiennent pas suffisamment compte des conditions variables et des besoins de chaque agglomération. Ceci concerne notamment la gestion du trafic individuel auquel, selon les communes, il conviendrait d'appliquer des critères et stratégies différents selon qu'on se trouve dans une région périphérique, urbaine décentralisée, comme Sierre/Crans-Montana ou dans une région fortement urbanisée et bien reliée à un réseau de transports publics comme sur le Plateau suisse.

Une difficulté propre à l'Agglo Sierre/Crans-Montana réside dans le fait que les règles liées à la construction des résidences secondaires et à la vente de terrains à des personnes étrangères ne sont pas clarifiées aux niveaux cantonal et fédéral. Malgré un degré d'urgence élevé, la Confédération et les cantons n'ont pas pu trouver de terrain d'entente dans ce dossier. La dynamique internationale du centre touristique Crans-Montana ne peut pas être maîtrisée au niveau des communes ou de l'Agglo. Il faut pour cela des règles aux niveaux fédéral et cantonal permettant de coordonner le développement des centres touristiques avec le développement de l'agglomération et de la région.

Un nouveau cadre institutionnel pour la collaboration régionale

La loi cantonale sur la politique régionale crée de bonnes conditions institutionnelles et de bons instruments pour accorder la politique régionale et celle des agglomérations ainsi que pour le renforcement de la collaboration horizontale et verticale. Les régions, délimitées selon des critères de fonctionnalité, constituent un cadre propice pour la discussion et la clarification de questions des rapports ville-campagne. Et c'est elles qui permettent d'ancrer des projets comme l'Agglo Sierre/Crans-Montana dans un cadre plus vaste et de les harmoniser avec le développement régional.

On attend de savoir comment les nouvelles dispositions législatives seront utilisées par les communes et quelles sont les impulsions qui en résulteront. La manière dont le canton orientera sa politique en fonction des nouvelles régions n'est pas encore établie. Le Conseil d'Etat a récemment donné pour mandat l'élaboration d'une stratégie cantonale d'aménagement du territoire (ProTer VW), sa formulation et sa consolidation politique devant encore être mises au point. La question se pose aussi de savoir si la collaboration régionale visée peut réussir sans un engagement fort du canton. L'exemple de l'Agglo Sierre/Crans-Montana montre l'importance d'une participation active du canton pour une collaboration intercommunale réussie.

Action requise limitée au niveau local

Alors que les communes ont reconnu la nécessité de coopérer, elles se posent en même temps comme concurrentes (à la recherche d'investissements privés et publics, de places de travail, d'habitants, des rentrées fiscales, etc.) qui défendent leur image et leurs intérêts communaux. L'influence positive de

la politique des agglomérations montre que ce blocage peut être surmonté (uniquement) grâce au soutien et aux impulsions de l'extérieur (pression et/ou incitations). Au niveau cantonal des conditions cadres politiques et institutionnelles favorables n'ont été introduites que très récemment. Elles doivent encore faire leur preuve, même si elles peuvent déjà compter sur la capacité et la volonté des acteurs locaux à coopérer à un niveau intercommunal.

Cas de la région de Lausanne

1. Situation et dynamique

La région considérée est l'un des territoires de croissance les plus dynamiques de Suisse et fait partie de la région métropolitaine Genève-Lausanne. Elle comprend l'agglomération Lausanne-Morges et les communes rurales périurbaines limitrophes du canton de Vaud, qui concentrent près du 50% de la population résidente et 60% des emplois du canton.

Relations fonctionnelles étroites dans la région urbano-rurale

La ville-centre de Lausanne, autrefois chef-lieu d'un arrière-pays à caractère rural, se trouve aujourd'hui au centre d'une vaste région mi-urbaine, mi-rurale. Les zones urbaines du littoral, avec les centres de Lausanne, Morges et Renens, et les zones périurbaines qui s'étendent vers le nord, avec une urbanisation décentralisée, sont étroitement liées les unes aux autres du point de vue fonctionnel. La région urbano-rurale présente une forte croissance démographique et urbanistique ininterrompue qui se fait sentir jusque loin dans la campagne. Jusqu'en 1970, la croissance était concentrée principalement sur les zones urbaines le long du lac (Lausanne, Morges, Renens, Ecublens). Ensuite, à la faveur de terrains à bâtir bon marché et de la mobilité individuelle, cette tendance s'est déplacée de plus en plus loin dans l'espace périurbain et rural.

Répercussions de la dynamique de croissance

Le développement rapide atteint progressivement ses limites et menace la fonctionnalité et l'évolution future de la région. L'urbanisation s'est faite le plus souvent de manière désordonnée et sans coordination avec les transports publics. Aujourd'hui encore, l'agglomération de Lausanne-Morges présente le plus grand pourcentage de trafic motorisé individuel pour le plus petit pourcentage de transports publics de toutes les agglomérations de Suisse. L'offre en transports publics est limitée dans les zones rurales en raison de la faible densité humaine, mais l'accessibilité des centres décline en même temps avec un volume de trafic croissant.

La dynamique de croissance de l'agglomération confronte l'espace rural à des exigences d'utilisation nouvelles, liées à l'urbanité. De plus en plus, les communes sises en périphérie de l'agglomération servent aussi de lieux de substitution pour des entreprises industrielles et artisanales gourmandes en surfaces, qui ne trouvent plus cet espace dans les centres urbains ou qui doivent céder le terrain à des utilisations plus fortement créatrices de richesses. En même temps, l'espace rural prend de l'importance en tant que lieu de détente et de loisirs pour les habitants de l'agglomération et comme espace-nature de régénération.

Maîtriser la croissance, enjeu central pour les communes

Savoir maîtriser la croissance et ses conséquences est l'enjeu central des communes sises dans la région urbano-rurale. Certaines ont une croissance faible et manquent de bons contribuables, alors que les communes des zones périphériques doivent maîtriser leur croissance. Vu l'enchevêtrement régional croissant, il faut pour cela des nouvelles formes de coordination et de coopération supracommunales. La pression sur les communes pour qu'elles coordonnent leur politique de développement se fait de plus en plus forte. Cette pression vient d'une part de problèmes d'aménagement et d'entraves au développement concrets (p. ex. surcharge de trafic, pollution, urbanisation), d'autre part de directives politiques et de conditions générales aux niveaux cantonal et fédéral (notamment dans le cadre de la politique des agglomérations).

2. Stratégies des communes

Coopération au lieu de fusion

Les communes ont reconnu la nécessité de coopérer, mais parallèlement il règne un esprit d'autonomie bien enraciné et une mentalité de concurrence entre les communes. A cela s'ajoute un scepticisme traditionnel à l'égard des initiatives et projets du canton qui entendent favoriser la collaboration au niveau communal. Les communes sont plutôt réticentes aux fusions soutenues par le canton.

Du point de vue des communes, la collaboration supracommunale doit avoir lieu dans le cadre de formes de coopération facultatives, qui garantissent aux communes leur indépendance. On préfère des formes de collaboration régionale (plus ou moins institutionnalisées), comme par exemple la conférence régionale telle qu'établie dans le canton de Berne et qui passe pour un modèle possible.

Au cours des dernières décennies, les communes se sont regroupées dans plusieurs organisations régionales. Il s'agit d'associations qui reposent sur le principe du volontariat et se préoccupent de questions liées au développement régional (économie, tourisme, infrastructure). Lausanne Région est l'une d'elles. Elle compte 29 communes membres et couvre toute la partie occidentale de l'agglomération Lausanne-Morges.¹³

Regroupement dans le district de Morges

Dans ce contexte, la création de l'Association de la région de Cossonay - Aubonne - Morges (ARCAM), dans la partie occidentale de l'agglomération, est intéressante. Il s'agit là actuellement – à côté de Lausanne Région – de la seule structure qui englobe aussi bien des communes rurales que des communes urbaines. Au terme d'un débat intense, les communes se sont mises d'accord pour dissoudre les associations régionales existantes¹⁴ et pour les remplacer par une nouvelle organisation. L'ARCAM a pour objectif de renforcer le poids politique de la région, de promouvoir le développement régional et les activités de la promotion économique et de coordonner le développement territorial et des transports en association avec les communes, le canton et les acteurs privés.

L'ARCAM a été constituée dans la foulée de la rédefinition des districts du canton de Vaud. La réforme se base sur la révision de la Constitution cantonale de 2003 prévoyant de faire passer le nombre de districts de 19 à 8 à 12 unités. La mise en œuvre pour l'année 2008 des nouvelles dispositions constitutionnelles a entraîné un nouveau découpage territorial en 10 districts et la suppression des sous-arrondissements électoraux. La réorganisation des districts n'a pas eu que des répercussions dans la région de Morges. Elle a conduit d'autres communes à s'organiser en association qui respectent ces nouvelles délimitations administratives. C'est le cas pour les associations des districts du Gros-de-Vaud et de Lavaux-Oron.

Nouvelles formes de collaboration dans l'agglomération: PALM

A l'appui de la politique des agglomérations de la Confédération et du canton, de nouvelles formes de collaboration supracommunale ont vu le jour dans l'agglomération Lausanne-Morges. A ce titre, le

¹³ Lausanne Région est depuis 2002 la nouvelle dénomination de la COREL (Communauté de la Région Lausannoise), qui elle-même était née en 1990 des cendres de la CIURL - Communauté Intercommunale en matière d'Urbanisme de la Région Lausannoise.

¹⁴ Plateforme Economique de la Côte PEC, Association de Développement Aubonne-Rolle ADAR, Association de la Région de Cossonay ACR et Association des Communes de la Région Morgienne ACRM.

Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM), élaboré sous la direction du canton et qui vise un développement coordonné des transports et de l'urbanisation dans l'agglomération, sert de moteur et d'outil-cadre. L'objectif principal consiste à éviter les conséquences négatives du développement des dernières décennies (volume de trafic croissant, forte pollution, exode urbain), à relancer la dynamique de croissance dans l'agglomération et à freiner l'extension de l'urbanisation dans la campagne. D'ici à 2020, l'agglomération devrait ainsi compter quelque 40'000 habitants supplémentaires et 30'000 nouveaux emplois.

La mise en œuvre des mesures définies dans le PALM se fait dans cinq sous-secteurs dans le cadre de schémas directeurs. Chaque schéma directeur dispose d'une organisation propre qui coordonne la mise en œuvre des mesures. Le PALM repose sur le volontariat et est coordonné par un organe de pilotage composé de représentants du canton, de deux associations régionales – ARCAM et Lausanne Région –, des villes de Lausanne et de Morges et des schémas directeurs.

Déficits organisationnels et stratégiques dans l'espace rural

Les communes à la périphérie de l'agglomération et dans la campagne prennent acte des processus dans l'agglomération avec intérêt et inquiétude. Elles reconnaissent bien sûr profiter d'une agglomération fonctionnelle et forte. En même temps toutefois, elles craignent que cette promotion de l'agglomération ne se fasse au détriment de leurs propres marges de manœuvre en matière de développement. Elles ont donc intérêt à participer aux nouvelles formes de collaboration dans l'agglomération et à y faire valoir leurs intérêts. Toutefois, les communes de la campagne ne sont pas organisées et ne disposent pas d'une stratégie commune face à l'agglomération. Les moyens d'influence de ces communes situées en marge de l'agglomération sont dès lors plutôt minimes.

3. Politique cantonale

Politique des agglomérations et Nouvelle politique régionale

Le canton de Vaud n'a assumé un rôle de direction dans la mise en œuvre de la politique des agglomérations que dans le cas du PALM. En dehors du périmètre compact de l'agglomération Lausanne-Morges, les associations régionales élaborent de nouvelles planifications directrices. L'administration cantonale a récemment pris l'initiative en proposant de coordonner ces travaux. Elle a élaboré un diagnostic à l'échelle de la "campagne" lausannoise en collaboration avec les représentants des régions concernées. Les suites de cette étude restent à préciser.

L'élaboration des plans directeur régionaux est de la compétence des communes et dépend donc de leur volonté politique. Ils permettent en particulier aux communes rurales de tirer parti de la marge de manœuvre que leur laisse le plan directeur cantonal¹⁵ à travers la collaboration intercommunale pour préciser des sujets comme par exemple la définition des centres locaux, les modalités de détail du dimensionnement des zones à bâtir, l'implantation des équipements publics et des zones d'activités d'importance intercommunale ou régionale, les modalités de gestion des territoires à habitat dispersé, l'offre touristique et de loisirs et les parcs régionaux.

Dans le cadre de la Nouvelle politique régionale, le canton de Vaud pose certes des conditions à son engagement de manière à promouvoir la collaboration supracommunale: pour bénéficier d'un soutien

¹⁵ Voir en particulier les pages 26 à 30, 36-38, 50-52, 65, 67, 71-73 et 78 du plan directeur cantonal

financier, les communes doivent être organisées au niveau régional, disposer d'une stratégie commune et d'une compétence de décision au niveau régional. D'un autre côté, il a innové puisque la loi cantonale d'application permet de couvrir tout le territoire cantonal. Le canton peut donc s'engager à soutenir des projets au bénéfice de toutes les régions du canton (aussi bien rurales qu'urbaines) et signer des conventions avec elles, sans discrimination aucune. Il s'agit là d'une interprétation de la loi fédérale qui doit être soulignée en regard de la question qui nous intéresse.

Multitude de périmètres régionaux

Aussi bien dans les agglomérations que dans la campagne, le canton intervient dans l'organisation de la collaboration supracommunale. Les structures régionales sont dans ce cadre déterminées tout d'abord en fonction des problèmes ou de questions politiques. Dans le cadre de la politique des agglomérations, le canton a traité de la collaboration au sein des agglomérations et l'a réorganisée. Avec la réforme des districts, une nouvelle subdivision régionale a été créée. Elle se base sur des critères politiques et électoraux. Cette nouvelle subdivision a pour conséquence que certains espaces interdépendants sur le plan fonctionnel se trouvent séparés; l'agglomération Lausanne-Morges et la campagne environnante sont ainsi divisées en cinq districts. Au niveau cantonal, on crée ainsi plusieurs périmètres administratifs qui se recoupent en partie, mais dont aucun ne tient suffisamment compte des relations socio-économiques entre les espaces urbains et les zones rurales.

4. Esquisses et difficultés d'une politique de développement complémentaire ville-campagne

Absence de stratégie globale pour la région urbano-rurale

Aucune stratégie globale, qui couvrirait l'ensemble des relations spatio-fonctionnelles dans la région urbano-rurale comprenant l'agglomération Lausanne-Morges, n'a été développée jusqu'ici. La ville et la campagne sont largement comprises comme des espaces distincts pour lesquels sont définis des objectifs et des projets de développement spécifiques.

La mise en œuvre de la politique des agglomérations dans le canton vise surtout à renforcer les agglomérations et occulte pratiquement ses conséquences pour les communes rurales. Le projet d'agglomération PALM a pour objectif de (re)lancer la dynamique de croissance dans l'agglomération. Il a cependant un impact direct pour les communes rurales, qui doivent s'écarter de leur politique municipale d'urbanisation et de croissance démographique pour réorienter leur développement dans une perspective régionale. Le projet d'agglomération lui-même ne dit cependant rien de la manière dont ce changement de paradigme doit intervenir.

Le plan directeur cantonal vise certes, en accord avec la politique des agglomérations, à délimiter l'urbanisation dans l'espace rural, mais il ne considère que trop peu l'enchevêtrement entre ville et campagne et la situation particulière de la zone rurale proche de l'agglomération. Restent en suspens des questions fondamentales telles que le rôle de la campagne dans la région urbano-rurale, le traitement des nouveaux besoins d'utilisation liés à l'urbanité ou l'indemnisation des fonctions de compensation écologique de l'espace rural.

Discuter et clarifier ces questions serait toutefois essentiel pour esquisser et permettre la mise en œuvre de nouvelles perspectives de développement dans la campagne. Il manque en particulier des alternatives à la stratégie de croissance démographique. Ce n'est qu'en cas de réussite que les objec-

tifs spatiaux du programme d'agglomération (renforcement de l'agglomération, orientation et concentration du développement de l'habitat) peuvent être atteints.

Collaboration réussie dans l'agglomération

La politique des agglomérations a été à l'origine de stimulations importantes dans l'agglomération Lausanne-Morges. Grâce aux subventions prévues par la Confédération et liées à des conditions (Fonds d'infrastructure) et grâce à l'engagement résolu du canton et d'associations régionales (Lausanne Région ayant été actif entre 2002 et 2005 à travers un premier projet d'agglomération), il a été possible de vaincre le scepticisme initial et la résistance des communes contre toute idée de collaboration plus étroite.

Un processus laborieux a permis de lever les blocages politiques qui ont compromis durant des années le développement de l'agglomération et de convenir d'une stratégie de développement commune.¹⁶ Le projet d'agglomération et les schémas directeurs constituent des instruments taillés sur mesure qui assurent la mise en œuvre de la stratégie de développement commune.

La collaboration réussie dans l'agglomération est due – mise à part l'urgence liée aux problèmes qui a forcé à coopérer – aussi surtout à l'engagement résolu du canton aux niveaux politique, technique et financier. Au vu du soutien de la Confédération et du canton pour l'agglomération, les communes rurales se sont senties délaissées et défavorisées. La politique sur les agglomérations et l'engagement du canton dans les agglomérations renforcent les conflits d'intérêt et les différences entre la ville et la campagne.

Communes rurales désorganisées

Les communes sises dans la campagne n'ont pas encore réussi à se mettre au diapason des nouvelles conditions posées par la politique de niveau supérieur (politique des agglomérations, plan directeur cantonal). Elles tiennent très souvent à une politique de croissance autonome et souhaiteraient une adaptation des dispositions cantonales (Plan directeurs) pour obtenir davantage de marge de manœuvre (p. ex. assouplissement de la restriction des zones à bâtir). Elles ne parlent pas encore de stratégies alternatives, qui miseraient sur leur coordination et coopération au plan régional et avec l'agglomération lausannoise pour tirer parti de la marge de manœuvre laissée par le plan directeur cantonal.

Les raisons en sont internes et externes. L'esprit d'autonomie et la mentalité de concurrence, traditionnellement forts dans les communes rurales, entravent tout projet de coordination et de coopération plus étroites entre elles. L'exemple de l'agglomération montre qu'il faut un soutien externe (pression, incitation) pour dépasser les obstacles politiques internes. Les communes ont certes reconnu qu'elles doivent dialoguer avec l'agglomération si elles veulent faire passer leurs revendications et défendre leurs intérêts. Les associations régionales récemment créées doivent en assumer la responsabilité. Parallèlement à l'agglomération Lausanne-Morges, les communes rurales doivent encore se doter d'une stratégie propre de développement territorial et la mettre en œuvre.

Structures urbano-rurales: des amorces de rapprochement

Les tensions politiques entre l'agglomération et la campagne sont encore avivées par l'absence d'organisations qui réunissent les deux espaces. Nonobstant la multitude d'associations régionales et supra-

¹⁶ Relevons ici les voix qui regrettent le démantèlement de la collaboration que les 12 communes les plus urbaines réunies au sein de l'ex-district de Lausanne avaient développée peu à peu au sein de Lausanne Région.

communales, il manque des plateformes régionales qui regroupent les communes urbaines et rurales et qui puissent leur servir de lieux d'échange sur des questions de développement globales qui concernent la région urbano-rurale en pleine croissance.

Pour mettre en œuvre la politique communale, cantonale et fédérale, il existe diverses organisations régionales mais dont les périmètres ne coïncident pas (agglomérations, régions, districts, associations régionales). Ceci rend difficile toute coordination entre les différents domaines politiques, empêche de poursuivre des objectifs et des stratégies cohérents et entrave l'instauration d'un climat de confiance propice à la coopération entre les acteurs politiques. Il existe néanmoins des exceptions qu'il convient de relever en matière de rapprochement ville-campagne. Ainsi, dans le cadre du PALM, les communes hors du périmètre compact sont invitées à participer, par le biais de leurs associations régionales, à la conférence bi-annuelle d'agglomération.

Le récent regroupement qui a eu lieu dans le district de Morges constitue, avec Lausanne Région, une autre exception. En approuvant la création de l'ARCAM, les communes ont signalé leur disposition à aborder ensemble les questions de développement importantes sur un périmètre qui englobe zone urbaine et espace rural. En l'occurrence, la réforme des districts a eu une influence dans la mesure où le nouveau district de Morges couvre un espace fonctionnel qui va du centre de Morges jusqu'à la campagne, incluant le secteur de Cossonay, un autre pôle régional. La création de l'ARCAM est une approche prometteuse qui doit permettre de dépasser la séparation ville-campagne et qui pourrait servir de modèle à d'autres parties de l'agglomération Lausanne-Morges. On attend encore de voir les conséquences concrètes de cette nouvelle organisation.

Limites de la politique supérieure

L'évolution dans la région urbano-rurale Lausanne-Morges renvoie à des questions non résolues dans le traitement réservé à la campagne. La dynamique de l'agglomération entraîne une extension des besoins d'utilisation liés à l'urbanité. L'espace rural – qui a par ailleurs et bien évidemment sa propre dynamique sociale et économique, avec les besoins qui en découlent – est le lieu le plus proche de régénération et d'équilibre pour une agglomération en expansion. Il contribue ainsi à la qualité de la vie de ses habitants. Les communes voient ainsi s'offrir à elles de nouvelles possibilités de revenus et des points de repère pour des stratégies de développement alternatives. Mais, contrairement à l'utilisation de l'espace pour l'habitat et les activités économiques, les prestations "rurales" (nature, paysage, eau, air, tranquillité) ne sont d'aucune utilité reconnue (ni économiquement ni fiscalement) pour les communes concernées.

La multifonctionnalité de l'espace rural est prise encore trop peu en considération dans la législation fédérale actuelle. Elle bute encore sur la question de l'affectation des nombreux bâtiments agricoles obsolètes, objet d'une très forte demande au niveau régional. Les récentes dispositions contenues dans le plan directeur cantonal vaudois¹⁷ traduisent une volonté de tirer parti de la marge de manœuvre réservée aux cantons pour considérer et exploiter ce potentiel de développement.

¹⁷ Voir en particulier les fiches 21 et 23 du plan directeur cantonal

Cas de la région de Obersee

1. Situation et dynamique

Située sur le "Haut-Lac" de Zurich, la région étudiée borde le flanc Sud-est de la zone métropolitaine de Zurich et constitue un important lieu de passage et d'échanges entre le Plateau suisse, la Suisse centrale, le lac de Constance/Suisse orientale et les Alpes. Ce bassin de population compte quelque 120'000 habitants. La région présente une dynamique de développement supérieure à la moyenne, due notamment à une excellente desserte, aux bonnes liaisons avec Zurich et aux divers avantages locaux (prix fonciers avantageux, impôts bas).

Grandes différences entre les espaces fonctionnels et les espaces institutionnels

La région est située aux confins de quatre cantons: Zurich, St-Gall, Schwyz et Glaris. Il en résulte des disparités sur plusieurs plans entre l'espace fonctionnel et les structures institutionnelles que ce soit aux niveaux cantonal, régional ou communal. De plus, l'appartenance à plusieurs cantons entrave la création d'une identité régionale.

Structure polycentrique

La région se caractérise par la forte influence de la métropole de Zurich et la structure polycentrique due notamment à l'appartenance des localités principales à plusieurs cantons: Pfäffikon/Freienbach, Lachen (toutes deux Schwyz), Rapperswil-Jona (St-Gall) et Rüti (Zurich). Celles-ci se situent en périphérie de leurs cantons respectifs et font office de centres urbains pour des entités régionales de plus petite taille. Elles présentent en même temps un fort caractère de "grande banlieue" de Zurich de par le volume du trafic pendulaire. Elles forment ensemble l'"Agglo Obersee" qui s'étend le long de la rive nord et de la rive sud du Haut-Lac, reliées par la digue "Seedamm" de Rapperswil à Pfäffikon. Polycentrique, l'"Agglo Obersee" assume d'importantes fonctions infrastructurelles et du marché de l'emploi pour les régions environnantes qui – de l'Oberland zurichois au Pays glaronnais en passant par la région de la Linth – sont à caractère plutôt rural.

Développement fort mais peu coordonné

L'évolution de ces trente dernières années a été marquée par une forte croissance de la population et des emplois et par un développement spatial de l'habitat non coordonné, avec des répercussions sur les communes rurales lointaines. La part du trafic routier motorisé individuel est très élevée, la faible densité de l'habitat rend difficile la mise en place d'un système de transports publics régionaux efficaces. En revanche, l'offre en transports publics en direction ou en provenance de Zurich est très attractive.

Une dynamique régionale particulière résulte de la concurrence fiscale intercantonale. En raison de la demande de plus en plus forte de personnes de condition aisée provenant de l'extérieur de la région, essentiellement de Zurich, les prix des terrains et des immeubles dans les communes schwytoises de l'Obersee ont augmenté de manière significative. Avec pour résultat qu'un certain nombre de personnes à revenu plus modeste quittent ces communes pour s'établir dans le canton de St-Gall où les conditions de logement sont plus avantageuses.

Nouveaux enjeux pour la ville et la campagne

La forte croissance et la périurbanisation placent les communes devant de nouveaux défis. L'augmentation du trafic menace la capacité de fonctionnement et les possibilités de développement des communes des agglomérations et diminue la qualité de la vie. Dans les communes rurales, les qualités du paysage sont menacées. La tendance croissante de la population à se tourner vers les localités à fonction de centres, ou vers Zurich, met en danger l'infrastructure et la vie sociale des villages. En même temps, l'espace rural est de plus en plus sollicité par la population des agglomérations pour ses activités de délasserment et de temps libre, une situation qui est source de problèmes et de conflits pour les communes: trafic de loisirs, déchets sauvages, atteintes à la tranquillité, entre autres exemples.

2. Stratégies des communes

Coopération bénévole

Il est admis par les communes que le développement de la région atteindra ses limites s'il n'est pas mieux coordonné. Les communes estiment à cet égard que la coopération supracommunale doit reposer sur des intérêts communs et une volonté politique. La préférence est donnée aux coopérations volontaires flexibles et garantes de l'autonomie communale. La mise en place d'institutions régionales à caractère obligatoire est considérée plutôt comme contreproductive. Les opinions divergent quant à savoir dans quelle mesure les fusions de communes peuvent contribuer à régler les problèmes. Autant cette option est saluée si elle est volontaire (comme c'était le cas de la fusion de Rapperswil et de Jona en 2007) autant elle est clairement rejetée s'il s'agit d'une réforme forcée, imposée par le canton. Il sera intéressant d'observer à ce sujet si la réforme structurelle des communes actuellement en cours dans le canton de Glaris, prévoyant la réduction du nombre de communes de 25 à 3 pour 2011, va influencer ce jugement.

Collaboration surtout à l'intérieur des frontières cantonales

La collaboration supracommunale est déjà bien en place dans de nombreux secteurs mais elle se limite en règle générale à la collaboration à l'intérieur des frontières cantonales. Dans le canton de St-Gall, la région Lac de Zurich/Linth fonctionne déjà comme plateforme supracommunale. Le canton de Zurich a vu se créer le groupe d'aménagement Oberland zurichois (Planungsgruppe Zürich Oberland/PZO) dont la mission était, jusqu'ici, de coordonner la planification régionale; actuellement, il discute d'une nouvelle orientation vers un syndicat de communes à vocation multiple. Dans le canton de Schwyz, les communes de l'Obersee ont mis leurs efforts en commun pour promouvoir le site économique; au-delà de cette mission toutefois, elles ne sont pas organisées.

Au cours de ces dernières années, des formes de collaboration communale et supracantonale ont vu le jour pour la première fois avec l'Agglo Obersee et le Forum Lebendiges Linthgebiet ("Forum Linth vivante").

Collaboration transcantonale en zone urbaine: Agglo Obersee

En réalisant le projet de modèle Agglo Obersee, trois communes tout d'abord, puis dix, situées dans les cantons de Zurich, St-Gall et Schwyz, se sont regroupées depuis 2003 avec le soutien des cantons concernés; cette plateforme supracantonale a donné le jour à une stratégie de développement commune sous forme de projet d'agglomération. Le principal objectif de la collaboration consiste à tirer

profit des potentiels de développement dans l'agglomération et à atténuer la périurbanisation. Une mission annexe est de lancer des projets communs dans les secteurs de la formation, de la culture, du sport, de la sécurité et de l'identité régionale. Le projet modèle repose sur une collaboration volontaire des communes intéressées. La responsabilité politique a été assumée par un comité de pilotage composé de représentant-e-s des trois cantons et des dix communes, avec le soutien d'experts des cantons et des communes et d'un service administratif. Le projet d'agglomération a été remis à la Confédération en automne 2007. Pour la mise en œuvre, l'Agglo Obersee s'organisera, dès l'été 2009, en association comprenant les trois cantons et les communes concernées.

Collaboration transcantonale dans l'espace rural: Forum Lebendiges Linthgebiet

Ce forum a été lancé en 2005 comme plateforme pour la collaboration de 15 communes de trois cantons dans la région de la Plaine de la Linth. Il s'est ouvert deux ans plus tard à d'autres communes et collectivités intéressées. Le forum se conçoit comme plateforme pour toutes les questions afférentes au développement régional du secteur. Les conditions sont favorables à la base pour la mise au point et la mise en œuvre de stratégies de développement pour l'espace rural.

Une première étape a été franchie avec le concept de développement transcantonale "Plaine de la Linth" (Entwicklungskonzept Linthebene/EKL 2003) élaboré sur initiative des cantons de Schwyz, Glaris et St-Gall dans le cadre du projet de protection contre les crues de la Linth en 2000. Il a pour objectif de coordonner le développement futur de la Plaine de la Linth dans les secteurs de l'urbanisation, de l'agriculture, de la détente et des loisirs ainsi que de l'écologie, et de garantir de la sorte, à long terme, les effets de l'assainissement de la Linth. Le concept aborde aussi la question de l'impact du développement des agglomérations sur l'espace rural le long de la Linth.

Enjeux pour l'espace rural

La politique des agglomérations représente un défi pour les communes en zone rurale. Celles-ci soutiennent le programme d'agglomération Obersee parce qu'elles profitent ainsi d'une amélioration de la situation du trafic. Mais elles craignent aussi que l'évolution au sein de l'agglomération se poursuive au détriment de l'espace rural et mette en danger son développement démographique et celui de son habitat. Jusqu'ici, ces craintes n'ont cependant pas encore abouti à une politique commune visant à renforcer les structures dans l'espace rural. Il est, certes, de plus en plus admis que la qualité de l'infrastructure et du site économique de l'espace rural diminuera en l'absence de centres de gravité et de centres régionaux plus forts et que la dépendance de centres ne fera que croître. Mais ce sont encore et toujours les velléités d'autonomie et la concurrence pour l'obtention d'implantations sur leur territoire qui dominent les esprits au niveau des communes, chacune d'elles essayant individuellement de se positionner de manière aussi avantageuse que possible.

3. Politique cantonale

La vision cantonale prévaut

Le secteur de l'Obersee voit se côtoyer trois politiques cantonales – quatre si on inclut Glaris – sur un espace assez étriqué du point de vue fonctionnel. Ce qui est problématique à ce sujet, c'est le manque de coordination entre les cantons dans les différentes politiques sectorielles et l'application différenciée des politiques fédérales. Dans le passé, le développement territorial au niveau global n'a été coordonné à l'échelon cantonal que dans les grandes lignes. Selon l'optique cantonale dominante, le

secteur Obersee tient une place périphérique dans l'édifice cantonal. Il en résulte, parmi d'autres effets, une forte déstructuration, une implantation de centres commerciaux sans coordination et des transports publics régionaux insuffisants. L'appartenance à plusieurs cantons a eu aussi pour conséquence la mise en place en parallèle de trois centres avec des fonctions d'infrastructure d'orientation cantonale (formation, santé, culture, administration publique, achats, services).

Stratégies transcantonales pour l'Agglo Obersee et la Plaine de la Linth

Grâce au projet d'agglomération Obersee et à la charte de développement de la Plaine de la Linth, on a réussi dans deux domaines à dépasser l'optique cantonale et à développer des visions et des stratégies transcantonales. Dans le cas de l'Agglo Obersee, les cantons de St-Gall, Schwyz et Zurich ont saisi l'occasion offerte par la politique des agglomérations de la Confédération. Ils ont recherché la collaboration et ont activement encouragé et soutenu la création de l'Agglo Obersee. Il faudra encore attendre pour connaître le degré d'influence de l'Agglo Obersee sur les politiques cantonales, notamment en ce qui concerne les mesures à prendre dans des domaines autres que l'urbanisation et l'infrastructure des transports.

Dans la Plaine de la Linth, les cantons de Schwyz, St-Gall et Glaris ont saisi l'occasion pour lancer une collaboration supracantonale dans le cadre de l'assainissement de la Linth. En outre, le mandat d'élaboration d'une charte de développement de la Plaine de la Linth a amené les cantons à fournir un travail et des bases préliminaires essentiels pour la collaboration supracommunale dépassant le seul assainissement de la Linth.

La mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale en reste à une optique cantonale

On ne peut pas encore se prononcer sur l'impact de la Nouvelle politique régionale. Ici aussi on doit constater, quant au principe, que c'est de plusieurs cantons que relève la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale dans le secteur de l'Obersee. Même si les programmes de mise en œuvre des cantons de St-Gall et de Schwyz sont coordonnés entre eux, aucun projet commun n'a cependant encore été mis sur pied. La mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale est déléguée en grande partie aux régions existantes organisées au niveau cantonal. Il est prévu, dans le canton de Schwyz, de mettre en place une nouvelle organisation régionale pour le district de March (sur l'Obersee).

La proposition de rassembler en un centre de gestion régional les secrétariats d'Agglo Obersee, du Forum Lebendiges Linthgebiet et du groupe de l'aménagement régional Lac de Zurich-Linth est une approche prometteuse pour la reconfiguration des structures régionales.

4. Esquisses et difficultés d'une politique de développement complémentaire ville-campagne

La collaboration grâce aux incitations, aux directives et aux soutiens

En accordant son soutien au projet pilote Agglo Obersee dans le cadre de la politique des agglomérations, la Confédération a apporté une contribution majeure à la mise en place de la coopération dans l'agglomération Obersee. L'engagement de la Confédération était d'autant plus important qu'il fallait s'assurer du concours de trois cantons. Les cantons eux-mêmes ont activement mis en œuvre la politique des agglomérations et fortement encouragé la collaboration communale par leur rôle de médiation et par un soutien politique et technique. Le mélange d'incitations, de directives et de soutien par la Confédération et les cantons s'est avéré judicieux pour surmonter les frontières communales et canto-

nales, dressées très haut depuis des décennies. Encore faudra-t-il observer dans quelle mesure cet effet sera durable.

C'est d'une manière semblable que la collaboration dans le secteur de la Linth a vu le jour. Avec pour point de départ un problème concret à régler (la protection contre les crues), les cantons et les communes concernés ont développé un projet commun dans le cadre des directives de la Confédération. L'obligation de garantir à long terme l'assainissement de la Linth par une stratégie de développement supracantonale pour la Plaine de la Linth, tout comme le soutien des communes par les cantons, ont largement contribué à la création du Forum Lebendiges Linthgebiet.

Volonté de collaboration pour résoudre un problème ponctuel

Les résultats positifs qui ont pu être obtenus suite au recours à ces instruments de rang supérieur présupposent la volonté politique des communes concernées. Tant le projet d'agglomération Obersee que l'assainissement de la Linth ont offert la possibilité d'élaborer des solutions concrètes à des problèmes urgents et, en même temps, de mettre en place une nouvelle forme de collaboration dans le cadre d'un processus.

De l'avis des communes, le changement de génération au sein des autorités communales a également contribué à la volonté d'une collaboration régionale. La jeune génération perçoit la région autour de l'Obersee davantage comme entité d'un seul tenant; elle raisonne moins dans une optique cantonale ou en termes d'identité cantonale.

Il manque une vision globale ville-campagne de la région

L'Agglo Obersee et le Forum Lebendiges Linthgebiet sont de bons exemples de mise en place d'une collaboration intercommunale. Malgré des relations fonctionnelles étroites, ces structures ont vu le jour de manière indépendante l'une de l'autre et sont encore peu en réseau. Quand bien même le projet d'agglomération influe explicitement sur l'espace rural (atténuation de la périurbanisation), les communes rurales n'y prennent pas part. A l'inverse, la charte de développement Linthgebiet contient des déclarations sur la fonction de loisirs et de détente que joue la campagne pour l'agglomération sans impliquer les communes de l'agglomération. Les questions du rapport ville-campagne – p. ex. la gestion des activités urbaines de loisirs et de délasserement en zone rurale, les compensations pour la préservation des atouts naturels et paysagers – sont des sujets de préoccupation et gagnent en importance sous la pression du développement. Il manque cependant une plateforme "Regio Obersee" pour la discussion de ce genre de thèmes et le développement d'une perception commune des problèmes et d'une stratégie dépassant le niveau ville-campagne.

Avec le "Zentrum für Regionalmanagement", (Centre pour la gestion régionale), qui regroupe les secrétariats de Agglo Obersee, du Forum Lebendiges Linthgebiet et du groupe d'aménagement régional Lac de Zurich/Linth, les diverses requêtes et intérêts peuvent être discutés au niveau opérationnel et faire l'objet d'une coordination de fond. La gestion régionale ne peut toutefois pas assumer la fonction d'une plateforme dépassant l'échelon ville-campagne au niveau politique.

Cas de la région de Coire/regioViamala

1. Situation et dynamique

La région considérée se limite à une partie du grand bassin de population de l'agglomération de Coire. Elle comprend la ville-centre de Coire avec les communes d'agglomération qui la jouxtent ainsi que la regioViamala qui s'étend le long du Rhin postérieur vers le Sud jusqu'aux cols du San Bernardino et du Splügen. La région se situe à l'écart des grands centres urbains et économiques de la Suisse mais joue un rôle important en tant que lieu de transit pour le trafic Nord-Sud (San Bernardino). Malgré les courtes distances, le secteur à caractère urbain autour de Coire et la regioViamala rurale sont clairement distincts du point de vue de l'habitat et se différencient nettement quant à la dynamique de leur développement.

Ville et communes environnantes présentant un potentiel de développement

La ville de Coire, avec ses quelque 35'000 habitants, connaît une croissance supérieure à la moyenne tant démographiquement qu'en termes de développement d'emplois. L'emplacement propice sur les axes de circulation, la proximité de régions de loisirs attrayantes et de grands centres touristiques ainsi que l'offre en infrastructures urbaines font de Coire un lieu d'habitation, de travail et de loisirs dont l'attrait s'étend loin dans les vallées alpines voisines. Les communes avoisinantes de la vallée grisonne du Rhin se développent en zones d'habitation et, pour certaines, en importants bassins d'emploi (notamment Landquart et Domat/Ems). Contrairement à de nombreuses autres villes, Coire dispose encore de surfaces constructibles sur son propre territoire, ce qui lui donne une autonomie appréciable dans la gestion de son développement. L'utilisation de grandes surfaces industrielles est en revanche plus limitée, les communes avoisinantes offrant, quant à elles, de meilleures conditions dans l'ensemble. La dynamique de développement se concentre surtout dans le centre urbain de Coire et, de manière plus atténuée, dans les communes avoisinantes de la Vallée grisonne du Rhin. Des restrictions sont toutefois imposées par le volume de trafic en forte croissance, une source de problèmes auxquels il ne peut être remédié qu'à un niveau supracommunal et suprarégional.

Développement plus faible sur l'axe jusqu'à Thusis, stagnation dans la zone rurale

Avec ses quelque 12'000 habitants, la regioViamala se caractérise par une économie plutôt faible en création de valeur ajoutée (tourisme doux, agriculture et sylviculture) et une tendance vers une stagnation voire un recul de son développement, avec des différences notables en fonction des régions. Bien que la partie Nord de la regioViamala ne soit qu'à quelques minutes en voiture de Coire, elle ne peut profiter de la dynamique de développement de la capitale que de manière atténuée. Les endroits proches de la vallée et faciles d'accès connaissent une faible augmentation de la population et un développement économique moyen. Ces régions sont désignées dans le projet d'agglomération comme axes ou secteurs proches de l'axe. Dans les secteurs périphériques et de montagne (désignés dans le projet d'agglomération et le plan sectoriel comme zones rurales) le développement stagne dans l'ensemble.

En de nombreux lieux, la taille critique de la commune est loin d'être atteinte et les collectivités ont de la peine à accomplir leurs tâches et à offrir des prestations publiques modernes. Il en résulte une baisse de l'attractivité des communes en tant que lieux d'habitation, ce qui participe au recul du développement démographique. De grandes différences opposent les communes sur le plan financier. Certaines communes profitent des redevances hydrauliques tandis que d'autres, surtout dans le Nord de la région, tirent profit de la situation relativement attractive pour l'habitat et de la proximité des

sites économiques. Les communes périphériques et celles qui sont situées en montagne sont financièrement faibles sauf si elles profitent de redevances hydrauliques.

Structures communales nettement restreintes

La petite taille des structures communales est une caractéristique marquante. Les 12'000 habitants de la regioViamala se répartissent sur 38 communes et 5 arrondissements qui forment ensemble un district du canton des Grisons. La petite taille géographique des structures est l'expression de l'habitat dispersé et de la force identitaire marquée des villages et de l'attachement à l'autonomie communale. Ces structures ne correspondent plus depuis longtemps au schéma fonctionnel dans la vallée; de plus, elles sollicitent les rares ressources locales et entravent le développement. De nombreuses tâches publiques sont accomplies de manière supracommunale par le biais de syndicats intercommunaux à vocation déterminée.

2. Stratégies des communes

Villes et campagnes empruntent des voies séparées

Malgré des contacts au niveau politique entre villes et campagnes, les points de contact concrets ou les projets communs sont rares. Même si l'imbrication étroite de la ville et de la campagne est de mieux en mieux comprise, ce sont des problèmes de nature différente qui prédominent dans chacun des espaces et la collaboration se déroule dans des structures séparées.

Du point de vue du centre urbain qu'est Coire, il est prioritaire d'assurer l'accessibilité de l'agglomération et de résoudre les problèmes de circulation. La collaboration avec les communes environnantes se déroule – au besoin – sur une base bilatérale ou dans le cadre du "Regionalverband Nordbünden" (Association régionale Nord des Grisons) qui englobe l'espace majoritairement urbanisé de la Vallée grisonne du Rhin et de la région du Schanfigg, plutôt de caractère rural et touristique.

Pour les communes de la regioViamala, l'effort consiste principalement à freiner le fléchissement de l'économie et à préserver l'infrastructure publique. Les perspectives d'une amélioration substantielle de la situation économique sont jugées faibles. La structure communale cloisonnée a débouché tôt sur la formation de syndicats de communes à vocation supracommunale, ce qui a donné lieu à l'émergence de différentes organisations avec diverses tâches à assumer et périmètres à gérer. Les communes font par ailleurs toutes partie de la Regionalverband regioViamala (Association régionale viaMala), active surtout dans les secteurs de l'aménagement régional et du développement du tourisme et de l'économie.

Les communes entre coopération et concurrence

Les communes de la regioViamala s'efforcent de donner des impulsions à la région en proposant des initiatives et des projets conjoints. C'est ainsi qu'a été introduite notamment une redevance régionale pour la promotion du tourisme et qu'une restructuration des organisations de tourisme a été lancée. Un "Taxi-bus" a été instauré pour compléter l'offre régionale en matière de transports publics dans les régions à habitat dispersé. Grâce à l'ouverture récente du restoroute "Viamala Raststätte Thusis" sur la A13, une partie de la création de valeur ajoutée de l'autoroute sera redirigée vers la région. En outre, la région soutient plusieurs projets de protection du paysage et de parcs.

Les rapports entre les communes oscillent entre volonté de coopérer et mentalité de concurrence. Même si la nécessité d'une collaboration régionale est admise, il n'a pas encore été possible jusqu'ici de fixer une stratégie commune avec une répartition des tâches et un établissement des priorités. On essaie, d'un côté, de tout entreprendre pour lancer des impulsions de développement alors que, parallèlement, ces efforts sont régulièrement anéantis par une mentalité de concurrence qui resurgit. Les controverses autour de l'emplacement d'une halle pour le marché aux bestiaux (Bündner Arena) ou le projet avorté de patinoire artificielle à Sils dans le Domleschg illustrent ce propos. En revanche, l'implantation réussie, après d'intenses discussions, du restoroute Viamala de Thusis montre que des solutions supracommunales sont possibles malgré l'investissement très lourd en temps et en efforts que cela implique.

En dépit de ce contexte, plusieurs acteurs sont de plus en plus d'avis qu'une réforme structurelle fondamentale est nécessaire dans la région. Un exemple possible suggéré à cet égard est la réforme des structures communales dans le canton de Glaris. Toutefois, au vu des entraves politiques et des ressources limitées, les communes ne s'estiment pas capables d'opérer cette transformation de leurs propres forces.

Réactions diverses aux nouvelles politiques fédérales

La manière différente dont la ville et la campagne peuvent agir politiquement se reflète aussi dans la gestion des nouvelles politiques fédérales. La ville de Coire profite essentiellement du projet d'agglomération qui a vu le jour dans le cadre du projet de modèle Agglomération Coire et environs et qui a bénéficié d'un fort soutien du canton.

On n'a pas encore réussi à générer des projets innovants avec la Nouvelle politique régionale. La question de savoir si cette dernière peut donner de nouvelles impulsions à la région reste encore sans réponse. En revanche – une fois que le scepticisme initial a été vaincu – l'instrument des parcs régionaux naturels a mis la région en mouvement. Une étude de faisabilité pour un parc naturel Beverin a été approuvée par les communes concernées de la région. Toutes les communes dans le périmètre ont approuvé la création de l'Association Naturpark Beverin et le plan de gestion a été déposé auprès de l'Office fédéral de l'environnement.

3. Politique cantonale

Associations régionales couvrant tout le territoire

Le canton des Grisons compte 13 associations de communes qui couvrent le territoire entier et sont organisées, conformément à la constitution cantonale, en collectivités de droit public. Les associations régionales assument des tâches qui leur sont attribuées par les communes et le canton, y compris la planification régionale et le développement économique, mais aussi des tâches dans le cadre de la mise en œuvre des politiques fédérales telles que celle des agglomérations et de la Nouvelle politique régionale.

Politique des agglomérations active

Le canton des Grisons compte quatre zones d'agglomération: La grande région de Coire, Davos, la Haute-Engadine et la Mesolcina (comme partie de l'agglomération de Bellinzone). Le canton montagnard se voit ainsi confronté à des questions spécifiques telles que le phénomène des agglomérations

touristiques temporaires (p. ex. la Haute-Engadine) et la mise en réseau de zones urbaines avec des centres touristiques et des espaces ruraux. Le canton soutient activement la collaboration dans les agglomérations, surtout par le biais de la planification régionale et de la mise au point de projets d'agglomération pour lesquels il assume un rôle de pilotage.

Projet de modèle Agglomération de Coire et environs (Modellvorhaben Agglomeration Chur und Umgebung/MACU)

En présentant le modèle de projet MACU, le canton des Grisons a lancé en 2002, avec le soutien de la Confédération, un processus de grande envergure en faveur du dialogue et de la collaboration entre l'agglomération de Coire et les centres touristiques et espaces ruraux environnants. Le territoire considéré était un périmètre de grande envergure s'étendant bien au delà de l'arrondissement proprement dit de l'agglomération de Coire et comprenant aussi des parties du canton de St-Gall. Les six régions situées dans le périmètre concerné ont participé aux travaux. On a consciemment renoncé à associer les quelque 80 communes directement.

Sur la base d'une analyse détaillée, deux projets ont été réalisés, le projet d'agglomération "Siedlung und Verkehr Chur" (Urbanisme et transports Coire) et la mise en place d'une plateforme de coordination de grande étendue. Cette dernière se compose des présidences des six régions concernées et de représentants des cantons des Grisons et de St-Gall. Elle fonctionne comme organe responsable du projet d'agglomération et comme plateforme de discussion pour d'autres questions de développement territorial et régional.

Au delà de ces deux projets, aucune impulsion de plus grande portée n'a émané jusqu'à ce jour de MACU. Quand bien même on a reconnu qu'une action importante était requise dans les secteurs Tourisme/culture, aucun projet de réalisation n'a vu le jour ne serait-ce que par manque d'intérêt des organisations du tourisme. MACU n'a que peu d'influence sur la collaboration entre les communes du fait que celles-ci n'étaient pas impliquées directement.

Mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale au début

Le projet de mise en œuvre "Graubünden 2008-2011" a permis au canton des Grisons de créer les fondements pour une application de la Nouvelle politique régionale. Il désigne le canton entier comme région d'application en énonçant des potentiels de développement et des points de promotion différenciés selon les régions. Dans la perspective de la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale, le canton a réorganisé la gestion régionale pour en faire une tâche conjointe du canton et des associations régionales existantes.

4. Esquisses et difficultés d'une politique de développement complémentaire ville-campagne

Vision de complémentarité ville-campagne, mais pas de plateforme commune

La ville et la campagne sont perçues aux niveaux cantonal et communal comme des domaines complémentaires d'un espace de vie régional. Le plan directeur cantonal tout comme MACU se réfèrent explicitement à la diversité des rapports entre ville et campagne. Mais la portée de MACU, dont l'étendue thématique et géographique est large, s'est progressivement rétrécie pour devenir un projet d'agglomération visant à résoudre les problèmes de circulation (ce qui répond assurément à un besoin).

Selon l'appréciation des communes, MACU n'a pas exercé d'influence durable sur les relations politiques ville-campagne. Si celles-ci sont qualifiées de bonnes, elles sont peu structurées et le dialogue continu n'a pas eu lieu. Il manque une plateforme pour l'échange d'informations, le renforcement de la confiance et le dialogue entre la ville et la campagne, plateforme qui servirait de base au développement d'une vision commune des problèmes et d'une politique de développement en complémentarité. La plateforme de coordination à grande échelle pour les régions, lancée dans le cadre de MACU, ne peut pas encore remplir cette fonction du fait qu'on n'a pas encore réussi jusqu'ici à trouver suffisamment de thèmes communs et que, pour certains de ceux-ci, il faudrait associer non seulement les régions mais aussi les communes.

Limites de la Politique des agglomérations et de la Nouvelle politique régionale

Le bilan intermédiaire provisoire de MACU montre que c'est surtout par de solides incitations que la collaboration supracommunale peut être encouragée. Actuellement, ces incitations se limitent, concernant la politique des agglomérations, au Fonds d'infrastructure pour des projets de transports. Quand bien même il a été reconnu qu'il fallait sérieusement agir dans le secteur Tourisme/culture, les incitations et les directives nécessaires à cet effet faisaient défaut pour surmonter les obstacles politiques.

Il est encore trop tôt pour juger des répercussions de la Nouvelle politique régionale sur la région et sur les relations ville-campagne. Mais il s'avère que la Nouvelle politique régionale, axée sur l'innovation économique et la création de valeur ajoutée, ne parvient pas à englober complètement tous les problèmes de la regioViamala. Ni la réforme de structures communales, ni la mise en place de nouvelles formes d'accomplissement de tâches publiques, ni la promotion de l'attractivité de la région comme lieu de résidence ne figurent parmi les thèmes majeurs abordés par la Nouvelle politique régionale.

Engagement réservé du canton

Depuis toujours, le canton des Grisons est fortement engagé dans le développement régional, dans la mise en œuvre de la politique des agglomérations et de la Nouvelle politique régionale également; aussi a-t-il assumé un rôle de support et de promotion. L'engagement oscille entre gestion forte au niveau technique et influence relativement modeste au niveau institutionnel. Bien que les régions soient traditionnellement d'importants partenaires et acteurs pour la mise en œuvre des politiques fédérale et cantonales, la politique cantonale entreprend peu pour créer des régions fortes et capables d'agir. On n'a pas encore réussi à orienter la politique pour qu'elle confère un rôle plus fort aux régions, comme l'exige par exemple la Nouvelle politique régionale.

Les rivalités et conflits politiques à l'intérieur de la regioViamala en sont l'illustration. Sans le soutien du canton, les communes ne peuvent pas surmonter ces blocages et ce n'est que dans une mesure restreinte que l'association régionale parvient – malgré un gros effort – à s'acquitter en temps utile des tâches qui lui ont été dévolues dans le secteur du développement régional. En dépit de la nouvelle base constitutionnelle et des efforts déployés de toutes parts, les relations entre les communes, les régions et le canton ne sont pas encore clarifiées au niveau politique et la collaboration verticale est entravée.

Position faible des communes en zone rurale

Les désaccords et les rivalités entre les communes en zone rurale sont des conditions peu propices à l'instauration du dialogue avec la ville et le canton. Les intérêts de l'espace rural face à la ville ne

peuvent être défendus efficacement que si les communes s'entendent sur des stratégies communes. Ceci concerne par exemple la question du financement des prestations en faveur de la ville (nature, paysage, délasserement, énergie) ou la promotion des centres régionaux par une décentralisation des équipements publics.

Conflits d'objectifs non réglés entre politiques sectorielles

Pour les communes, la situation est aggravée par l'existence de conflits entre les divers intérêts pour une utilisation de l'espace rural (p. ex. tourisme, utilisation de la force hydraulique, protection de la nature et du paysage), conflits générés en outre par une demande des centres urbains. Il est nécessaire en l'occurrence de clarifier les perspectives et les objectifs de développement pour l'espace rural et de mieux harmoniser les politiques sectorielles, faute de quoi il manquera aux communes la base nécessaire pour l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de développement régionales et efficaces.

Synthèse

La synthèse s'appuie sur les résultats des quatre exemples qui ont donné lieu à l'étude de cas. Il s'agit d'une analyse permettant d'approcher de plus près les multiples rapports ville-campagne, analyse qui ne peut refléter qu'une partie de la situation réelle qui règne en Suisse; on a dû impérativement faire abstraction d'autres problèmes et amorces de solutions. Les explications et conclusions ne peuvent pas être généralisées, quand bien même certains des aspects évoqués revêtent un caractère structurel et s'appliquent potentiellement à d'autres régions de Suisse.

La première partie consiste en un résumé et un commentaire des résultats des quatre exemples. Dans la deuxième partie, des amorces de solutions seront énoncées. Elles pourraient servir de pistes à l'élaboration d'une politique d'un développement complémentaire ville-campagne.

Etudes de cas: résultats

1. Dynamique des relations ville-campagne

Interdépendance croissante de la ville et de la campagne

Dans les cas étudiés, les espaces urbains et ruraux forment des ensembles économiques, écologiques et sociaux plus ou moins étendus. Le développement de la ville et de la campagne se base sur l'interaction étroite de fonctions et de spécialisations à la fois différentes et complémentaires. Les relations ville-campagne qui en résultent sont de nature diverse et varient en fonction du contexte régional spécifique. Les aspects ci-après apparaissent dans toutes les études de cas à des degrés plus ou moins marqués.

- Les activités économiques, sociales et culturelles ainsi que la plus value qui en résulte se concentrent de plus en plus dans les centres (agglomérations, centres touristiques, centres régionaux). La "clientèle" de cette offre vit dans un secteur environnant étendu et assure la demande en conséquence.
- Les zones d'habitation s'étendent de plus en plus dans l'espace rural. Cette expansion est favorisée par des prix fonciers abordables, la disponibilité de terrains à bâtir et la qualité des réseaux des transports. Elle n'est possible que grâce à la proximité d'emplois et d'infrastructures d'approvisionnement facilement atteignables.
- Dans les villes et les agglomérations, les activités de faible plus-value telles que la production agricole (quand elle existe encore) ou les entreprises accaparant de grandes superficies, mais aussi les espaces verts et ouverts, sont repoussés par des activités plus productives et déplacés vers la périphérie des agglomérations ou en zone rurale.
- Des facteurs tels que les offres de loisirs et de délasserment ou les atouts que les zones rurales présentent au niveau du paysage ou de la nature contribuent à l'attractivité des agglomérations et sont sources de conflits et de problèmes nouveaux en zone rurale (p.ex. la circulation, les déchets sauvages, la pollution sonore). En même temps, le tourisme rural dépend des usagers urbains, provenant de Suisse ou de l'étranger.

- Les villes-centres fournissent des prestations publiques telles que les événements culturels, la sécurité publique ou les infrastructures d'approvisionnement qui sont utilisées par un nombre croissant d'usagers de l'extérieur.
- L'espace rural fournit les énergies renouvelables (eau, bois) pour répondre au besoin croissant des agglomérations et assure des mécanismes de compensation comme l'absorption de CO₂, l'échange de masses d'air dans un grand espace ou le maintien de la biodiversité. Ces prestations sont une condition préalable au développement durable et gagnent d'autant plus en importance que les villes et les agglomérations ne peuvent (plus) les fournir.

Ecart croissant entre espaces fonctionnels et politiques

De par l'imbrication de plus en plus étroite entre espace urbain et espace rural, l'écart se creuse entre ceux qui dirigent, préparent et financent les services publics et ceux qui les utilisent. La question des services et des charges non compensées est latente dans tous les exemples. Elle devrait, de manière générale, continuer de gagner en importance dans le débat politique.

Outre la question de la répartition entre utilité et charge se pose aussi celle de la responsabilité politique: qui doit assumer politiquement le développement et l'aménagement des espaces urbains et ruraux si le cercle des intéressés ne cesse d'augmenter? Ou, formulé sous un autre angle: quelle importance la participation politique revêt-elle si elle ne porte que sur une petite partie de l'espace de vie de tout un chacun?

Mobilité et transports comme objet d'intérêt commun supérieur pour la ville et pour la campagne

C'est grâce à la mobilité qu'une véritable spécialisation et une forte imbrication des espaces deviennent possibles. Des systèmes de transports performants et une bonne accessibilité sont, de l'avis des acteurs communaux et régionaux, des conditions préliminaires pour que les espaces urbains et ruraux aient des chances de développement. Ils permettent aux communes et aux régions de se positionner, au sein de grands espaces organisés en réseau fonctionnel, comme des lieux d'implantation pour certaines affectations ainsi que de faire valoir leurs atouts spécifiques (p.ex. densité élevée, bon approvisionnement, disponibilité de terrains à bâtir, prix du terrain bas, bonne qualité de vie, faible fiscalité) dans la concurrence des sites.

L'amélioration de l'infrastructure des transports est par conséquent une préoccupation majeure de tous les acteurs politiques dans les agglomérations et les espaces ruraux dans toutes les études de cas. Cela explique que la promotion des transports d'agglomération soit largement plébiscitée. Mais il en découle aussi une revendication: l'infrastructure des transports doit être améliorée non seulement dans les agglomérations mais aussi dans les zones rurales. Le motif est évident: quiconque perd en accessibilité et en potentiel de mobilité par rapport à ses concurrents redoute de perdre en attractivité.

Problèmes de croissance et de densité dans les agglomérations

La dynamique du développement ainsi esquissée engendre, dans les agglomérations, des problèmes de croissance ainsi que des effets d'exclusion. La pression à l'utilisation du sol et la densité de la circulation augmentent. Cela porte atteinte à l'attractivité et à la qualité de vie et menace par là le développement des agglomérations.

A cette évolution générale s'ajoutent ensuite des facteurs spécifiques. Le problème dans l'agglomération Sierre/Crans-Montana est spécialement accentué par la dynamique d'un centre touristique et la densité de constructions de résidences secondaires, les fortes fluctuations saisonnières et l'intensification du trafic de loisirs. Dans l'agglomération d'Obersee, la politique très peu coordonnée des trois cantons depuis des décennies a aggravé les problèmes de développement.

Mutation structurelle à plusieurs niveaux en zone rurale

Le problème dans les zones rurales étudiées se pose à plusieurs niveaux. Les communes sont confrontées à une mutation structurelle aux niveaux économique, social, culturel et politique. Le contexte du développement et les fonctions de la zone rurale dans la structure ville-campagne se transforment de manière parfois radicale.

Sous l'impulsion de la politique agricole, la mutation structurelle des activités agricoles conduit à un recul constant du nombre de personnes employées et à une désaffectation des bâtiments devenus inutiles pour la production agricole. L'essence même de l'habitat décentralisé et de l'exploitation de l'espace rural disparaît ainsi.

La réponse politique des communes à cette mutation consiste à mener une politique volontariste visant à accueillir des habitants et à créer des emplois. Les prix avantageux du terrain et les bonnes liaisons assurées par les transports favorisent la demande. Il en résulte une spirale de croissance et une tendance à un développement de l'habitat qui occupe de larges superficies, surtout dans l'espace périurbain. Alors que l'attractivité des zones rurales s'en trouve renforcée pour l'habitat, le développement économique stagne, voire même recule.

La mutation des activités agricoles débouche sur une crise structurelle dans les zones rurales. Ceci concerne aussi la vie socio-culturelle dans les communes rurales. La vie sociale se déplace vers les centres ou dans le domaine privé, même dans les communes dont la population croît. L'intégration sociale décroît, la vie de village perd en importance, l'intérêt pour la commune comme espace de vie s'estompe. Les communes plus petites ont des difficultés à repourvoir des postes alors que les dossiers politiques augmentent en nombre et en complexité. Or le maintien de leur capacité de fonctionnement politique, social et culturel de la commune est une condition première pour que les communes rurales surmontent leurs problèmes.

Alternatives à la spirale de la croissance dans les zones rurales?

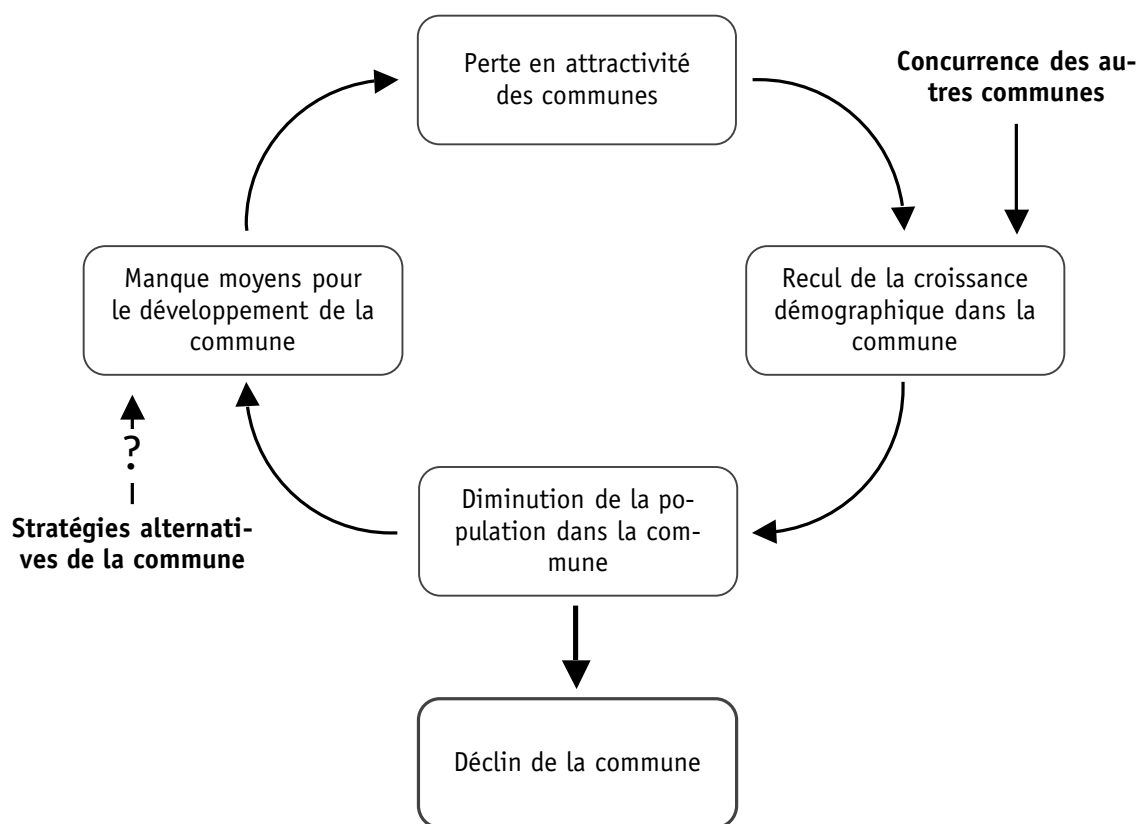
Nombreuses sont, dans les cas étudiés, les communes rurales qui poursuivent une stratégie de croissance rarement remise en question, stratégie qui se focalise sur un rendement à court terme sous forme de nouvelles recettes fiscales qui occulte l'existence d'un coût à plus long terme pour l'infrastructure et les services publics résultant de l'extension de l'habitat et la croissance de la population. La stratégie est guidée par un objectif: éviter la spirale descendante – possible ou seulement supposée – qui consiste à ce que le recul de la population, les pertes fiscales et la diminution de l'attractivité se renforcent mutuellement (cf. schéma à la page suivante).

Pour éviter ceci, les communes en zone rurale misent – dans la mesure où il y a une demande dans ce sens – sur la croissance de la population. Les communes se font concurrence entre elles à cet égard pour attirer des résidents, ce qui diminue ensuite leur disponibilité et leur capacité de développer des stratégies et des solutions communes. En même temps, elles se trouvent en concurrence avec les communes d'agglomération. La politique des agglomérations, qui vise à concentrer la croissance de la population et de l'habitat dans les agglomérations et les centres régionaux, remet cette politique en

question dans les zones rurales. Or un abandon de la stratégie de croissance suppose que des stratégies de rechange existent.

Ceci soulève la question du potentiel de développement des fonctions complémentaires des espaces ruraux. Des prestations telles que les loisirs et le délassément, la diversité des paysages, la biodiversité, la régénération naturelle n'ont actuellement qu'une utilité économique restreinte et ne peuvent être mises en valeur par les communes que dans certaines limites. Dans ces conditions, elles ne sont pas (encore) une solution de rechange à leur politique de croissance de l'habitat et de la population en zone rurale.

Schéma: Spirale négative comme conséquence de la concurrence entre communes



La concurrence entre communes: un facteur important

Dans tous les cas étudiés, les interdépendances fonctionnelles au sein des grands espaces butent sur les structures institutionnelles locales. L'utilité et les coûts du développement territorial reviennent aux communes et ne peuvent être partagés que de manière limitée (p.ex. via des systèmes de compensation des charges Confédération-cantons). La question de la répartition entre l'utilité et les charges se pose dès lors. Qui profite de quel développement? Qui supporte les inconvénients?

Ce point de vue prévaut dans les relations entre les acteurs politiques. Chaque commune recherche un développement sur son territoire car ce n'est que de cette manière qu'elle peut en tirer un avantage (démographique, économique, fiscal). On connaît le même mécanisme entre les cantons. Les conséquences en sont:

- les relations entre les communes ainsi qu'entre les espaces urbains et ruraux sont dominées par leur concurrence autour des mêmes facteurs de développement comme l'attraction des habitants et des emplois.
- les communes de l'espace rural font preuve de circonspection concernant la croissance des agglomérations. Si elles soutiennent les améliorations dans les transports d'agglomération, parce qu'elles en profitent, elles rejettent par contre tout pilotage, voire toute restriction du développement de l'espace rural.
- la dynamique de la spécialisation géographique et d'un développement extensif se poursuit, avec les problèmes qui s'ensuivent tels que la déstructuration du paysage (mitage de l'espace), l'utilisation des ressources et l'augmentation du trafic.

2. Effets de la politique des agglomérations et de celle de l'espace rural sur les relations ville-campagne.

La politique des agglomérations et la politique de l'espace rural ne peuvent pas être séparées.

Dans tous les cas étudiés, les acteurs politiques ont manifesté leur intérêt pour les thèmes ville-campagne. Les interdépendances entre agglomérations et espaces ruraux sont appréhendées à des degrés divers et font l'objet de réflexions; la nécessité d'une harmonisation plus poussée du développement est reconnue. Mais les relations entre agglomérations et espaces ruraux sont encore peu prises en considération dans les stratégies et instruments politiques concrets, avec une double conséquence: d'une part, la prise en charge des problèmes de développement qui résultent de l'interdépendance croissante entre agglomérations et espaces ruraux est plus difficile, d'autre part, les potentiels de développement qui s'ensuivent ne peuvent pas être mis à profit.

L'étroite imbrication fonctionnelle ville-campagne exige que les instruments et les mesures politiques en faveur des agglomérations ou des espaces ruraux associent toujours l'autre politique. Deux exemples à ce sujet:

- La politique des agglomérations ne peut réaliser ses objectifs visant à concentrer le développement de l'habitat dans les centres que si les cantons établissent une politique en conformité avec ces objectifs pour piloter le développement de l'habitat dans l'espace rural.¹⁸ A défaut de quoi l'amélioration des transports dans les agglomérations peut avoir pour effet indésirable que la meilleure accessibilité des centres encourage encore une déstructuration des paysages. Il faut, pour un tel pilotage du développement dans l'espace rural, un consensus politique et des alternatives aux perspectives de développement pour les espaces concernés.
- La politique de l'espace rural ne peut atteindre son objectif de renforcement des dimensions vitales et économiques du développement rural que si elle tient compte aussi du potentiel de la demande des villes et des agglomérations, potentiel qui se matérialise par exemple par une demande en espaces de loisirs et de délasserment, en produits alimentaires et en spécialités régionales, en ressources naturelles, en diversité agricole et biologique, etc. La population des villes et des agglomérations est, en qualité de demandeuse dans ces secteurs, un élément porteur im-

¹⁸ Des stratégies et des mesures de ce genre apparaissent dans les projets d'agglomération de Berne, Frauenfeld et Sursee.

portant du développement régional rural. Villes et agglomérations doivent donc être impliquées dans la conduite politique du développement des espaces ruraux.¹⁹

Si on tient à ce que la politique des agglomérations et celle de la politique de l'espace rural atteignent leurs objectifs, il faut qu'elles soient assumées et soutenues par les deux parties. A défaut de quoi il y a un risque que des mesures et des instruments non coordonnés débouchent sur un renforcement de la concurrence entre espaces urbains et ruraux et à un durcissement des fronts politiques. La co-responsabilité commune et réciproque du développement des agglomérations et des espaces ruraux suppose une stratégie politique transversale ainsi que le dialogue et la coopération au niveau politique.

La politique des agglomérations renforce les agglomérations et contribue à la solution de problèmes

Dans tous les exemples étudiés, la politique des agglomérations a produit des impulsions perceptibles. L'impact se manifeste à deux niveaux: la politique des agglomérations renforce la capacité de manœuvre des communes et des cantons concernés et contribue à la solution des problèmes dans les agglomérations. Cette dernière réflexion s'applique surtout au trafic d'agglomération. Les programmes d'agglomération Transports et Urbanisation sont autant d'instruments qui permettent aux agglomérations d'aborder les problèmes urgents qu'elles ne peuvent pas résoudre à elles seules. La perspective d'un co-financement substantiel de la Confédération pour des projets dans les transports d'agglomération constitue en outre une forte incitation que d'autres secteurs, comme la santé publique et les affaires sociales ou la culture, ne connaissent pas. Certes, des amorces de collaboration dans d'autres domaines politiques ont été constatées dans certaines agglomérations observées, mais elles n'ont pas trouvé jusqu'ici de mise en œuvre dans des programmes ou des mesures concrets. Ceci correspond à une situation relevée dans une précédente étude CTA, qui a fait état de besoins considérables d'extension de la politique des agglomérations au delà des seuls secteurs des transports et de l'urbanisme.²⁰

Outre l'élaboration des programmes d'agglomération Transports et Urbanisme, la politique des agglomérations a conduit, dans tous les cas étudiés, les communes à s'organiser au sein des agglomérations et à mettre en place des structures de collaboration. Ceci a pour effet d'institutionnaliser le dialogue entre les communes et de poser les bases de la collaboration dans d'autres secteurs politiques. L'implication directe des communes est un élément clé. L'exemple du programme d'agglomération de Coire illustre cette situation: mené conjointement par le canton, les associations régionales concernées et la ville de Coire, ce programme n'a guère eu d'impact sur la collaboration entre les communes de l'agglomération.

La politique des agglomérations déploie ses effets par des règles, des incitations, des soutiens et de la concurrence

La politique des agglomérations a permis aux communes (et aux cantons) de surmonter les rivalités et la mentalité de concurrence en faveur de la coopération. Les éléments ci-après y ont contribué:

- L'intérêt commun de la Confédération, des cantons et des communes pour une solution aux problèmes des transports dans les agglomérations.

¹⁹ La conception initiale de la Nouvelle politique régionale couvrait l'ensemble du territoire et comprenait aussi les agglomérations. Dans la mise en œuvre politique, l'extension de la politique régionale a cependant été rejetée et les grandes agglomérations tout comme les cantons urbains ont été exclus du champ d'application de la Nouvelle politique régionale.

²⁰ Conférence tripartite sur les agglomérations (2007): La voie vers une politique des agglomérations globale

- Les instruments de la Confédération (Projet d'agglomération, projets-modèles) qui prévoient l'octroi d'aides financières et lient ces aides à des exigences concrètes.
- Il s'avère à cet égard que la concurrence entre agglomérations autour des aides financières limitées de la Confédération est profitable. De son côté, la Confédération peut, avec ces instruments, exercer son influence sur l'orientation et la mise en œuvre de la collaboration au sein des agglomérations.
- Le rôle actif des cantons dans l'élaboration des projets d'agglomération et la mise en place de nouvelles structures de collaboration. L'étude de cas Sierre/Crans-Montana fait ressortir l'importance majeure des cantons dans la mise en œuvre de la politique des agglomérations. Sans politique d'agglomération cantonale, les communes ne peuvent guère profiter des instruments de la Confédération. Seules, elles ne sont pas en mesure de remplir les exigences posées par la Confédération.

Les problèmes se résolvent moins bien en zone rurale

La contribution à une solution politique des problèmes en zone rurale semble bien plus modeste dans les cas étudiés. Avec l'introduction de la nouvelle politique régionale, la politique de promotion économique de l'espace rural est actuellement en pleine mutation: il est dès lors prématuré de porter déjà un jugement sur ses effets. Les exemples montrent cependant que la Nouvelle politique régionale avec son orientation économique n'est que partiellement en mesure de régler les problèmes de l'espace rural. Certaines préoccupations et questions majeures auxquelles les espaces ruraux sont confrontés ne sont que peu pris en compte par la Nouvelle politique régionale ou d'autres instruments de la politique de l'espace rural; il en est ainsi de la gestion de l'évolution démographique en stagnation ou en recul, de l'avenir de l'habitat décentralisé, de la garantie d'une capacité de fonctionnement politique et de l'infrastructure publique, de l'utilisation de bâtiments agricoles désaffectés ou de la question de la compensation de prestations en faveur des agglomérations. Mais la réticence non dissimulée des communes face à la Nouvelle politique régionale pourrait également s'expliquer par le fait que celle-ci ne propose, dans un proche avenir, aucune solution aux questions qu'elles estiment urgentes.

Contrairement à son impact dans les agglomérations, la politique de la Confédération et des cantons n'a jusqu'à ce jour que peu contribué, dans les espaces ruraux des cas étudiés, au renforcement de la capacité de leurs communes à agir de manière concertée.²¹ On n'a pas réussi à obtenir une amélioration de la collaboration comparable aux effets de la politique des agglomérations. Des amorces de solution existent néanmoins au niveau local. La politique menée de manière conjointe par les communes du Plateau de Crans-Montana et la fusion des communes du Val d'Anniviers montrent deux voies différentes dans la collaboration supercommunale. Elles sont nées d'initiatives locales, qui considèrent des espaces réduits. L'action du Forum Lebendiges Linthgebiet, dans l'exemple d'Obersee, occupe un périmètre plus grand. La charte de développement de la Vallée de la Linth comporte une stratégie de développement commune et fait aussi état des relations avec l'agglomération voisine. Mais, dans les exemples étudiés, ces formes de collaboration en zone rurale sont plutôt l'exception.

Quand bien même les communes rurales démontrent une longue tradition de collaboration dans bon nombre de domaines et que de nombreuses associations régionales ou de syndicats intercommunaux existent, ces initiatives poursuivent souvent une politique de développement autonome, limitée à leur territoire. Les chances offertes par la collaboration supracommunale (p.ex. le renforcement de centres régionaux, la concentration de zones résidentielles, artisanales et industrielles, l'accomplissement de

²¹ Il faut encore attendre les effets de la Nouvelle politique régionale sur la collaboration régionale.

tâches en commun, la professionnalisation de services, les transports publics) ne sont utilisés qu'occasionnellement et échouent souvent dans leur mise en œuvre concrète du fait de la concurrence intercommunale. Ce blocage diminue la capacité des espaces ruraux à agir et à résoudre leurs problèmes, affaiblissant ainsi leur position par rapport aux agglomérations qui sont, elles, toujours mieux organisées.

L'importance et la fonction des espaces ruraux ne sont pas clarifiés

Alors que les fonctions et les perspectives de développement des villes et des agglomérations sont clarifiées au niveau politique et qu'elles ont été renforcées par l'instrument de la politique des agglomérations, une incertitude règne quant à l'orientation du développement futur des zones rurales. Leur importance dans le système fédéral de la Suisse et leur rôle dans la structure fonctionnelle ville-campagne ne sont pas clarifiés et, de plus, font l'objet de controverses au plan politique, comme l'a montré la discussion sur la légitimité et l'orientation de la politique régionale.

Dans les exemples étudiés, les politiques publiques n'ont toujours pas trouvé, jusqu'ici, de solutions aux problèmes multidimensionnels de la mutation structurelle, économique et sociale des zones rurales. Le maintien de l'habitat décentralisé est, de nos jours, un objectif ancré dans la loi (qui reste questionné).²² La question de savoir sur quelle base l'habitat décentralisé – compris comme espace de vie et d'activité apte à fonctionner économiquement, socialement et culturellement – peut être maintenu et développé à l'avenir est toujours sans réponse. Les exemples ci-après illustrent bien les difficultés que rencontre le monde politique pour donner de nouvelles réponses.

- La question de l'affectation de bâtiments qui, du fait des mutations structurelles dans l'agriculture, ne sont plus utilisées pour la production agricole, n'est pas résolue, comme le prouve la constante lutte politique sur les possibilités et les restrictions à leur utilisation. Avec la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 mars 2007, le droit en la matière a été adapté de telle sorte que les bâtiments existants situés en dehors des zones à bâtir puissent être mieux utilisés. La révision partielle a notamment rendu plus facile les activités complémentaires, non agricoles, comportant un lien suffisamment étroit avec l'agriculture ("L'aventure sur la paille", etc.), l'installation de logements indépendants de l'exploitation agricole ainsi que l'affectation de bâtiments et d'installations pour la production d'énergie de la biomasse.
- Au vu de l'affaiblissement constant du rôle socio-économique de l'agriculture, il faut réfléchir encore davantage à la manière dont les potentiels multifonctionnels de l'espace rural, tels que les loisirs et le délasserment, la diversité des paysages ou le maintien de la biodiversité peuvent être mis en valeur localement et régionalement. La législation sur l'aménagement du territoire n'est, à cet égard, pas déterminante: elle n'est qu'un facteur d'influence parmi d'autres.
- Dans de nombreuses régions, le tourisme est une manière reconnue et encouragée de mise en valeur de l'espace rural. Mais ses répercussions sur l'espace de vie et d'activités sont parfois problématiques ou vont à sens contraire, comme le montre l'exemple de Crans-Montana. C'est ainsi que la gestion de la construction de résidences secondaires et des conséquences qui en découlent reste sans solution depuis longtemps. Au niveau fédéral, aucune solution n'est en vue du côté de la législation, comme le montrent les discussions autour de l'abrogation de la Lex Koller. En l'absence d'une réglementation de rang supérieur, quelques cantons et régions ont pris individuellement des mesures et les ont en partie mises en œuvre pour contrer les conséquences néfastes de la construction de résidences secondaires. Et ces règles, édictées sans coordination, présentent

²² cf. p. 7 et suiv.

comme danger que les problèmes risquent d'être reportés sur des régions connaissant moins de restrictions.

- De nouveaux systèmes de répartition des tâches et de compensation des charges ont été récemment instaurés tant au niveau fédéral que dans les cantons; ils tiennent compte des situations particulières des cantons (ou régions) urbains et ruraux; ils modifient les règles de financement des tâches entre la Confédération et les cantons (ou entre les cantons et les communes). Les systèmes de compensation utilisés à cet effet se fondent sur le principe consistant à compenser, par des versements péréquatifs, les différences dans la structure économique ou démographique ou les conditions particulières de l'espace naturel, lesquelles ont pour effet de diminuer la capacité de rendement économique ou d'occasionner des dépenses plus élevées. Les fonctions complémentaires des espaces ruraux en faveur des agglomérations – telles que la protection des paysages et de la nature, la régénération naturelle ou la compensation écologique – ne sont pas encore incluses dans ces systèmes de compensation. Une réorientation des instruments de compensation qui internalisent ces prestations pourrait contribuer à renforcer les structures socio-économiques des espaces ruraux.

Le dialogue et la collaboration entre la ville et la campagne requièrent des organes adéquats.

Les exemples étudiés montrent que des thèmes villes-campagnes et des stratégies communes peuvent devenir des sujets lorsque les villes et les campagnes disposent de plateformes transsectorielles. Le meilleur exemple est fourni par l'agglomération Sierre-Crans/Montana avec son approche intégrale qui englobe la ville et la campagne. La taille de l'agglomération, qui permet de garder une vue d'ensemble, la forte orientation des vallées latérales vers la vallée principale et les expériences positives d'une collaboration dépassant le cadre ville et campagne menées dans le cadre de l'association régionale Sierre ont favorisé cette expérience. L'agglomération Sierre/Crans-Montana est conçue comme plateforme dépassant le cadre ville-campagne et a explicitement pour objectif la mise au point d'une stratégie basée sur la complémentarité. De bonnes conditions existent donc au niveau communal même s'il faut encore attendre pour savoir comment se fera la mise en œuvre.

Une bonne base pour le débat sur les relations ville-campagne existe aussi dans la région de Morges suite à la récente fusion de quelque 60 communes aussi bien rurales qu'urbaines en une nouvelle organisation pour le développement régional. Dans le cas d'Obersee, l'absence de plateforme dépassant le cadre ville-campagne est accentuée par les frontières cantonales. Le nouveau Centre de management régional ("Zentrum für Regionalmanagement") prévu doit permettre de tenter de mieux accorder entre elles la politique des agglomérations et la politique de l'espace rural, et ce de manière transsectorielle. Le projet-modèle de l'agglomération de Coire et environs a débouché sur la mise en place d'une plateforme de coordination à grande échelle qui regroupe six régions et deux cantons. Il fait office, d'une part, d'organe responsable du programme de l'agglomération et d'autre part de plateforme pour l'échange d'informations. Les communes n'étant pas associées à ces plateformes, cette dernière ne peut guère contribuer au renforcement de la confiance et au dialogue au niveau communal.

La Nouvelle politique régionale mise fortement sur la coopération régionale et pourrait ainsi déclencher de nouvelles impulsions pour la collaboration régionale de la ville et de la campagne. Un exemple illustrant ce propos est la stratégie du canton du Valais visant à réorganiser les structures régionales en espaces fonctionnels englobant ville et campagne.

La Confédération et les cantons jouent un rôle déterminant dans les relations ville-campagne.

Dans le cadre de sa politique, la Confédération fixe d'importantes conditions cadre pour les cantons. Avec la politique des agglomérations et la Nouvelle politique régionale elle est dotée désormais d'instruments qui misent plus fortement sur la collaboration Confédération, cantons et régions. Les exemples étudiés montrent que c'est surtout dans les agglomérations que les instruments de la Confédération ont déployé leurs effets jusqu'ici. Il faut encore attendre avant de connaître les expériences faites avec la Nouvelle politique régionale.

De plus, l'adéquation de la politique sectorielle de la Confédération aux exigences du développement des espaces fonctionnels est un grand défi à relever. Il s'agit en l'espèce d'un objectif central ancré tant dans la politique des agglomérations que dans la Nouvelle politique régionale. Sa mise en œuvre suppose aussi une nouvelle manière de voir dans l'administration fédérale et dans la politique de la Confédération. Des démarches comme le réseau fédéral pour l'espace rural, qui ont pour objet de développer une vision en réseau, doivent donc se poursuivre et se renforcer.

La politique des agglomérations et la Nouvelle politique régionale posent des exigences élevées aux cantons. Si ceux-ci prennent leur mise en œuvre au sérieux, ils doivent orienter leur politique (globale) en fonction des espaces fonctionnels, coordonner la politique sectorielle, promouvoir la coopération transcommunale et garantir la capacité d'action politique des communes au sein de ces espaces fonctionnels. Les exemples étudiés montrent de grandes différences entre les cantons concernant la place accordée aux nouvelles politiques sectorielles appliquées par la Confédération, la manière dont la mise en œuvre est effectuée et dont les cantons s'engagent. Les cultures politiques dans les cantons sont très différentes (rapports politiques et partage des tâches entre les cantons et les communes, importance accordée à la collaboration régionale, orientation et cohérence de la politique cantonale, participation des communes, etc.), donc les conditions d'une mise en œuvre des nouveaux instruments politiques diffèrent aussi. Des démarches et des voies différentes sont envisageables pour la mise en œuvre de la politique fédérale. Mais une politique active des cantons est en tout cas une condition sine qua non pour que les agglomérations et les espaces ruraux puissent tirer profit des nouveaux instruments.

3. Conséquences

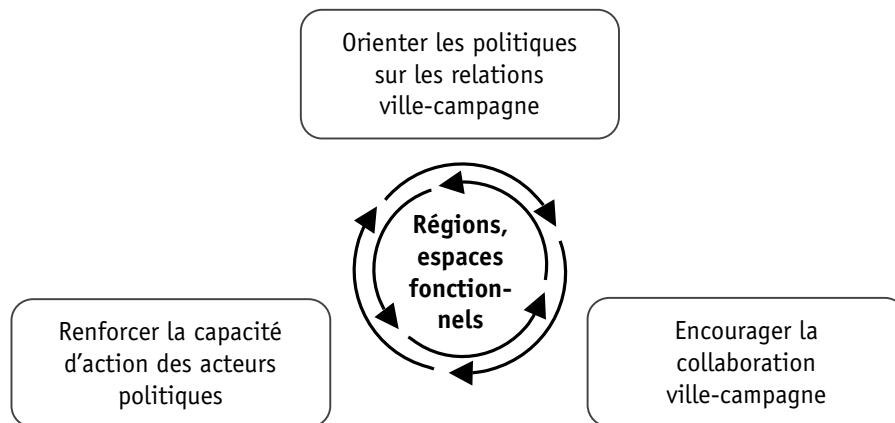
Compte tenu de la question posée au départ – le développement en complémentarité de la ville et de la campagne – la synthèse permet de tirer les conclusions suivantes:

- Les espaces urbains et ruraux forment des espaces de vie et d'activités économiques étroitement imbriqués. Cet enchevêtrement exige que les stratégies politiques englobent la ville et la campagne et tiennent compte des rapports ville-campagne spécifiques. Si tel ne devait pas être le cas, des mesures politiques risqueraient de provoquer des effets indésirables, allant même en sens contraire, p .ex. en permettant un développement encore plus anarchique et une atteinte à la qualité de vie.
- La mise en œuvre actuelle de la politique des agglomérations et de la politique de l'espace rural a tendance à augmenter les différences entre ville et campagne concernant la solution de leurs problèmes, la promotion de la collaboration supracommunale et la capacité d'action des communes.

- Une (meilleure) prise en compte des rapports ville-campagne demande une vision régionale se situant entre le niveau communal et le niveau cantonal. Ce n'est qu'au niveau d'espaces fonctionnels (régionaux) qu'il est possible de mettre en œuvre une politique territoriale globale qui comprenne aussi bien le développement des agglomérations et des espaces ruraux que les relations entre eux et qui tiennent dûment compte des données régionales spécifiques.
- La réussite de la mise en œuvre d'une politique territoriale globale passe par l'existence, au niveau régional, de structures qui permettent un pilotage politique et qui impliquent, sur un pied d'égalité, la ville et la campagne dans la responsabilité du développement régional. Comme le montre l'exemple du réaménagement des régions dans le canton du Valais, ceci ne signifie pas forcément la création d'un quatrième niveau étatique.
- Ce sont les cantons qui ont, en premier lieu, la responsabilité de la mise en place de stratégies et de structures régionales. Les cantons doivent, d'une part, développer une vision globale du développement des espaces fonctionnels et, d'autre part, soutenir la mise en place de régions capables d'agir. Une condition préalable essentielle pour la mise en place d'une collaboration régionale est de juguler la concurrence entre les communes. Elle ne pourra prendre corps que si les communes peuvent attendre des avantages de la coopération et que si la collaboration régionale peut offrir des perspectives de développement prometteuses à toutes les parties prenantes.
- La collaboration au niveau régional exige que les communes disposent d'une capacité d'action. Le morcellement des structures institutionnelles en Suisse a pour conséquence que les petites communes ne sont généralement plus en mesure d'agir et ne peuvent plus jouer un rôle actif dans l'évolution des choses. Des réformes de structures (nouvelles formes de coopération, fusions) doivent permettre de renforcer la capacité d'action politique au niveau communal.
- Si on ne réussit pas à coordonner et à orienter davantage le développement territorial au niveau régional, le danger est double: on risque de n'atteindre ni les objectifs de la politique des agglomérations (renforcement des agglomérations, limitation du développement de l'habitat) ni ceux de la politique de l'espace rural (maintien de l'habitat décentralisé). La complémentarité ville-campagne peut ne pas se consolider, avec le risque que la concurrence et la lutte pour la répartition entre ville et campagne s'accroissent. Une telle évolution n'est pas conforme à l'esprit fédéraliste de la Suisse ni au principe du développement durable.

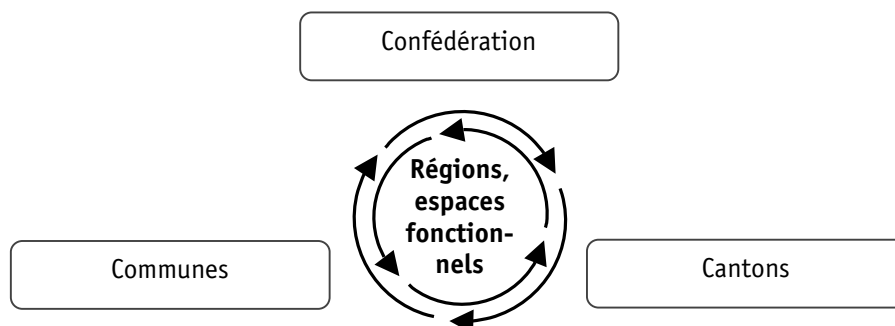
Amorces de solutions pour une politique de développement complémentaire des agglomérations et des espaces ruraux.

Les amorces de solutions esquissées dans les pages suivantes se fondent sur les conclusions tirées des exemples étudiés. Elles visent à infléchir les politiques publiques des trois niveaux étatiques vers un développement ville-campagne complémentaire du point de vue fonctionnel, et qui résulte de la collaboration institutionnelle. Les amorces de solutions proposées suivent trois directions qui se conditionnent et se renforcent l'une l'autre.



Dans la mise en œuvre, la Confédération, les cantons et les communes sont mises à contribution à parts égales:

- la Confédération, lorsqu'elle crée un cadre légal et les instruments qui permettent de tenir compte des interactions dans le développement de la ville et de la campagne.
- les cantons, lorsqu'ils utilisent la latitude prévue par la Confédération, qu'ils mettent en œuvre la politique fédérale de manière coordonnée et qu'ils créent un cadre légal et instrumental pour la collaboration et le règlement des problèmes aux niveaux communal et régional.
- les communes, lorsqu'elles mobilisent leurs ressources (volonté politique, coopération), pour concevoir et utiliser les conditions cadre au niveau cantonal et au niveau fédéral.



La volonté politique des communes et leur capacité à collaborer sont des facteurs décisifs indispensables à la réalisation des modifications souhaitées. La Confédération et les cantons ne peuvent pas ordonner cette collaboration (si tant est que l'ordre des compétences en vigueur entre la Confédération, les cantons et les communes ne doivent pas être remis en question. Ils peuvent et doivent les encourager ainsi que les soutenir activement puisque, pour les motifs invoqués, les communes ne sont pas en mesure de relever les défis à elles seules.

1. Orienter la politique sur les rapports villes-campagne

Développer des objectifs cohérents et une politique globale pour la ville et la campagne

L'étroite imbrication de la ville et de la campagne exige une politique globale pour les espaces fonctionnels. Ceci suppose l'intégration dans une stratégie globale cohérente des objectifs de développement pour la ville et la campagne, stratégie qui utilise les potentiels de la complémentarité et offre des perspectives de développement performants tant pour les espaces urbains que pour les espaces ruraux. Une condition à cet égard est une mise au net du rapport entre les objectifs de la politique des agglomérations et ceux de la politique de l'espace rural.

- ▶ *La Confédération établit clairement, avec les cantons et les communes, la place à accorder aux objectifs de développement des agglomérations et des espaces ruraux ainsi que les rapports entre ces objectifs. A la place de la concurrence telle qu'elle existe aujourd'hui, (concentration vs. décentralisation) s'instaure un rapport clair et défini de la complémentarité entre ville et campagne.*
- ▶ *La Confédération, les cantons et les communes développent ensemble des stratégies politiques globales pour la mise en œuvre des objectifs dans des espaces fonctionnels. A cet effet, les Projets de territoire seront des instruments utilisés et développés tant au niveau fédéral que cantonal. Il s'agira de définir la complémentarité des espaces urbains et ruraux, d'en déduire quelles sont les perspectives de développement socialement, économiquement et écologiquement supportables et de démontrer les possibilités de mise en œuvre au niveau régional, p.ex. à l'aide de stratégies régionales, de réformes structurelles et de nouveaux mécanismes de compensation entre ville et campagne.*

Intégrer les relations ville-campagne dans la politique sectorielle

Les politiques sectorielles tiennent trop peu compte des interrelations entre le développement d'espaces urbains et ruraux. Elles sont donc peu aptes à permettre de gérer des problèmes de développement qui résultent des imbrications mutuelles. L'hétérogénéité des constellations ville-campagne nécessite que les objectifs et stratégies politiques se différencient régionalement. Ceux-ci doivent être conçus pour tenir compte de la dynamique de développement spécifique et pour contribuer à la solution concrète de problèmes ou à la mise en valeur de potentiels de développement régionaux.

- ▶ *La Confédération et les cantons intègrent la dimension de la complémentarité dans la conception et la mise en œuvre de leurs politiques sectorielles. Deux préoccupations prédominent à cet égard: premièrement, le point de vue sectoriel sur les relations ville-campagne sera élargi; deuxièmement, la complémentarité (à préciser au niveau des stratégies régionales) sert de critère à une application des politiques différenciée selon les régions, qui tient compte de constellations et de besoins en développement spécifiques.*

Exemple:

- ▶ *Politique agricole: La Confédération définit et reconnaît les prestations et les exigences particulières de l'agriculture dans l'espace urbain et rural (p.ex. la valeur délassément et expérience/aventure, commercialisation directe, compensation écologique, protection de la nature et du paysage) et les prend en considération dans les paiements directs.*
- ▶ *Aménagement du territoire: La Confédération crée une marge de manœuvre permettant une définition régionalement différenciée des fonctions et des possibilités d'utilisation et de développement en zone agricole (p.ex. par une meilleure prise en compte des loisirs et du délassément, de la com-*

pensation écologique, de la protection de la nature et du paysage), sans toutefois abandonner la démarcation fondamentale entre zone constructible et zone non constructible. Les cantons utilisent les marges de manœuvre et édictent les plans sectoriels en conséquence.

- ▶ *Tourisme: La Confédération et les cantons créent les conditions cadres pour la gestion de la construction des résidences secondaires dans les centres touristiques; ces conditions doivent permettre d'orienter le développement de manière ciblée dans le cadre d'une stratégie régionale (p.ex. par la mise en œuvre du guide "Résidences secondaires" pour la planification directrice cantonale).*

Concevoir plus largement la politique de l'espace rural

La politique de la Confédération et des cantons pour l'espace rural se focalise sur le renforcement de l'infrastructure et la création de valeur économique. La capacité de fonctionnement social, culturel et politique des espaces ruraux n'est encore que trop peu considérée dans les instruments politiques. Elle est pourtant d'une importance majeure parce qu'elle représente une condition fondamentale à la capacité d'action politique des communes et au maintien de l'habitat décentralisé (si tant est qu'elle soit voulue politiquement!). Il faut à cet effet une compréhension plus large de la notion de renforcement des espaces ruraux.

- ▶ *Dans le cadre de la politique de l'espace rural, on érigera en nouveau point fort le traitement de questions et de problèmes portant sur le développement sociétal, culturel et politique de l'espace rural et dans la coopération entre ville et campagne. Il s'agit p. ex. d'amorces de solutions novatrices pour garantir le service public, la capacité de fonctionnement politique et la vie sociale et culturelle. Une intégration de ces thèmes dans la Nouvelle politique régionale serait un résultat logique et souhaitable. Une autre possibilité serait l'extension des projets-modèles actuels "Synergies dans l'espace rural" du Réseau fédéral Espace rural pour qu'ils deviennent un instrument de soutien à part entière (à l'instar de la politique des agglomérations).*

Renforcer la collaboration des cantons dans le développement régional

Les relations fonctionnelles ville-campagne ne s'arrêtent pas aux frontières des cantons. Avec l'imbriication fonctionnelle croissante, il est de plus en plus nécessaire d'harmoniser entre cantons la politique dans un plus grand nombre de domaines et de les mettre en œuvre de manière conjointe. Cette règle vaut aussi pour la collaboration internationale dans les régions frontalières.

- ▶ *La Nouvelle politique régionale connaît une nouvelle évolution qui demande et encourage la mise en œuvre d'espaces fonctionnels (dépassant les frontières cantonales et nationales). Etant donné que la collaboration transcantonale dans le développement régional représente un enjeu important pour les acteurs aux niveaux des cantons et des communes, les efforts dans cette direction sont spécialement encouragés et appuyés. La Confédération assume, en sa qualité d'intermédiaire entre les cantons, une nouvelle tâche comparable au rôle des cantons en tant qu'intermédiaires entre les communes.*

2. Promouvoir la collaboration dans les espaces ville-campagne

Créer des plateformes régionales pour une politique de complémentarité ville-campagne

La diversité des différents périmètres de la collaboration régionale (p.ex. aménagement du territoire, promotion économique, politique des agglomérations, Nouvelle politique régionale) entrave l'harmonisation entre les différentes stratégies et mesures politiques ainsi que la mise en place de rapports contraignants entre les acteurs politiques. Il faut, pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies globales dans les espaces fonctionnels, des organisations politiques qui soient en mesure d'opérer à l'échelon régional. Ces organisations forment le cadre institutionnel pour la mise en œuvre et l'harmonisation des politiques fédérales telles que la politique des agglomérations et la nouvelle Politique régionale ainsi que la politique cantonale.

- ▶ *Les communes recherchent le dialogue et la collaboration au niveau des agglomérations et des espaces ruraux en créant des plateformes régionales pour les espaces fonctionnels. Ces plateformes encouragent la réflexion en dépassant la sphère ville-campagne et en permettant de coordonner la mise en œuvre des instruments de politique des agglomérations et de politique régionale. L'objectif est la création de plateformes politiques multisectorielles ouvertes à la discussion, à la coordination et à la coopération dans le plus grand nombre de domaines politiques possibles. En même temps, elles doivent être assez flexibles pour permettre de résoudre les problèmes relevant de périmètres variables. Une prise de décision contraignante au niveau régional est un élément possible, mais pas obligatoire.*
- ▶ *Les cantons encouragent (et exigent) la création d'organisations régionales chapeautant ville et campagne et soutiennent leur mise en place ainsi que le développement et la mise en œuvre de stratégies politiques urbano-rurales communes. Ils renforcent la collaboration dans les espaces fonctionnels en orientant les politiques cantonales pour que des compétences et des tâches soient transférées aux organisations régionales, qu'elles soient soutenues financièrement et que les institutions cantonales soient adaptées aux espaces fonctionnels (p.ex. la délimitation de districts). La mise en place d'organisations régionales intégrales est une mission d'une politique institutionnelle cantonale. Quelques exemples d'amorces dans cette direction: la stratégie pour les agglomérations et la collaboration régionale dans le canton de Berne (avec le modèle des conférences régionales) ou la réforme des structures régionales dans le canton du Valais.*
- ▶ *Là où existent des espaces fonctionnels transcantonaux, les cantons coordonnent leur politique et interviennent pour créer des organisations régionales transcantonales. La mise en place de plateformes dans des agglomérations transcantonales peut servir de modèle.*

3. Renforcer la capacité d'action des acteurs politiques

Renforcer la capacité d'action (et de négociation) des communes

La concurrence entre communes, régions et cantons entrave la collaboration transcommunale et transcantonale. Les instruments politiques doivent être orientés de manière à augmenter la capacité d'action des acteurs (communes et cantons). La collaboration à l'intérieur des agglomérations et des espaces ruraux placent les communes en position pour (inter)agir, constituant ainsi un préalable à la coopération *entre* agglomérations et espaces ruraux. Des projets destinés à développer un partage supracommunal des fonctions avec compensation Utilité/charge correspondante sont en cours dans

plusieurs régions, projets qui sont encouragés par la Confédération dans le cadre de projets-modèles. Il faut, en plus, examiner de plus près ainsi qu'encourager des réformes structurelles et des fusions de communes comme formules de rechange à la collaboration transcommunale.

- ▶ *Les cantons et les communes débattent ouvertement des possibilités et des chances de fusions de communes. Ils recourent à des réformes structurelles et à des fusions pour simplifier les structures institutionnelles, améliorer la qualité des services publics et renforcer leur capacité d'action.*
- ▶ *La Confédération et les cantons renforcent la capacité d'action des communes en zone rurale (de manière analogue à la politique des agglomérations) en soutenant la mise en place de plateformes et d'instruments transcommunaux et en participant financièrement à la mise en œuvre de stratégies et de mesures transcommunales (p. ex. dans le cadre de la Nouvelle politique régionale).*
- ▶ *Les communes en zone rurale renforcent le dialogue sur les questions de développement territorial avec pour objectif de détecter les intérêts communs et de déterminer les possibilités et les limites de la coopération. Elles profitent des chances de développement offertes par la collaboration supra-communale (p.ex. le renforcement de centres régionaux, la concentration de zones résidentielles, artisanales et industrielles, l'accomplissement de tâches en commun, la professionnalisation de services, les transports publics). Elles renforcent ainsi leur capacité d'agir et de négocier dans le cadre de périmètres de collaboration plus vastes dépassant la sphère ville-campagne.*
- ▶ *Les communes en zone rurale mènent une politique foncière active. Elles veillent à ce que les réserves de terres constructibles existantes soient disponibles et à ce qu'elles aient la possibilité d'influencer l'évolution démographique. En outre, elles recherchent des stratégies alternatives de développement qui ne soient pas orientées seulement vers le développement des constructions et vers la croissance de la population et qui tiennent compte des risques de la croissance.*

Créer des règles et des incitations efficaces

La collaboration entre communes (et cantons) peut être considérablement favorisée par de bonnes conditions-cadres, comme le montre l'exemple de la politique des agglomérations (dans le domaine du trafic d'agglomération). Avec des règles et des incitations appropriées, on peut juguler la concurrence pour qu'elle fasse place à la coopération.

- ▶ *La Confédération et les cantons encouragent activement la collaboration dans les agglomérations et les communes en zone rurale ainsi que la collaboration dans les périmètres dépassant les rapports ville-campagne et tirent à cet effet les leçons du succès de la politique des agglomérations tels que*
 - *la recherche des intérêts communs de l'ensemble des personnes et organes impliqués.*
 - *la promotion de la collaboration verticale et horizontale par de nouveaux instruments comme les projets-modèles et le projet d'agglomération*
 - *l'accompagnement et le soutien actifs des processus politiques par l'animation, la médiation et le soutien aux niveaux technique et politique*
 - *trouver les moyens financiers pour la mise en place de la collaboration et – où c'est judicieux – pour la promotion de fusions de communes ainsi que pour des mesures concrètes.*
 - *la concurrence pour l'accès aux moyens financiers*
 - *le principe du volontariat et de démarche respectueuse des processus.*

Continuer à développer la répartition des tâches et la péréquation financière

Les avantages et les inconvénients du développement territorial sont généralement liés au cloisonnement territorial et agissent à l'avantage ou au détriment de certaines communes (p.ex. sous forme de recettes fiscales, de redevances d'eau, de prix fonciers), ce qui encourage la concurrence et restreint la prédisposition à la collaboration et à la coordination.

- ▶ *La Confédération et les cantons cherchent des pistes pour internaliser les prestations non compensées des agglomérations et des espaces ruraux (p.ex. protection des ressources naturelles, maintien de la biodiversité, offres de formation et d'emplois, offre culturelle et d'approvisionnement, etc.), p.ex. par une nouvelle orientation des systèmes de compensation des charges et de péréquation financière. Cette formule permet d'éviter qu'une évolution différenciée (complémentaire) se fasse de manière unilatérale et au détriment ou en faveur de certaines communes ou régions (p.ex. sous forme de gains ou de pertes de recettes fiscales). De tels mécanismes de compensation ouvrent de nouvelles possibilités de développement surtout pour les communes en zone rurale et contribuent à ce que la mise à disposition de biens publics reste économiquement supportable.*
- ▶ *La Confédération et les cantons développent des modèles pour atténuer les effets contreproductifs de la concurrence fiscale aux niveaux communal et cantonal et pour augmenter ainsi la volonté de coopération entre communes et cantons.*

Annexe

Participant-e-s aux tables rondes

Cas de la région de Sierre/Crans-Montana (31.3.08)

- Thierry Bruttin, Urbaniste Ville de Sierre
- Paul-Albert Clivaz, Président de la commission de coordination des Communes du Haut-Plateau (excusé)
- Isabelle Evéquo, Architecte, Plan Directeur Intercommunal (PDI Haut-Plateau)
- Bertrand Favre, Secrétaire Régional Sierre, memre au Conseil d'AggloSierre
- Claude-Gérard Lamon, Responsable commission PDI Crans-Montana, resp. com marketing territorial Cans-Montana, conseiller communal Montana
- Etienne Mounir, Secrétaire Régional Leuk (excusé)
- François Seppey, Chef du Service de l'économie et du tourisme du canton du valais (excusé)
- Maria-Pia Tschopp, Préfète et Présidente de Sierre Région, présidente du conseil AggloSierre

Cas de la région de Lausanne (17.4.08)

- Jacques Baudet, Municipal à Romanel s/Lausanne, président du Schéma directeur du Nord Lausannois (excusé)
- Jacques Bezençon, Préfet du district de Morges, président de l'ARC
- Christian Masserey, Municipal à Préverenges, représentant du Schéma directeur de la région morgienne (excusé)
- Jean-Claude Mermoud, Conseiller d'Etat en charge de l'aménagement du territoire (excusé)
- Gustave Muheim, Président du Lausanne Région
- Thierry Chanard, Architecte, GEA
- Pierre-Yves Delcourt, Chef du projet du PALM (excusé)
- Lionel Eperon, Chef de service du développement économique (excusé)
- Alain Renaud, Responsable du Plan directeur cantonal
- André Baillot, adjoint au serviced'urbanismeVille de Lausanne

Cas de la région de Obersee (18.4.08)

- Benedikt Würth, Stadtpräsident Rapperswil-Jona
- Josef Thoma, Geschäftsführer Agglo Obersee
- Josef Blöchlinger, Gemeindepräsident Eschenbach (entschuldigt)
- Markus Schwizer, Präsident Region Zürichsee-Linth/Gemeindepräsident Kaltbrunn
- Hans-Peter Kobler, Geschäftsführer Region Zürichsee-Linth
- Roland Tremp, Gemeindepräsident Benken SG
- Albert Steinegger, Gemeindepräsident Altendorf SZ
- Jacques Feiner, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation Kanton St. Gallen

Cas de la région de Chur/regioViamala (15.4.08)

- Thomas Bitter, Präsident regioViamala
- Casper Nicca, Geschäftsführer regioViamala
- Mario Valsecchi, ehem. Geschäftsführer regioViamala
- Paul Lutz, Kreispräsident Kreis Schams
- Urs Chiara, Gemeindepräsident Almens
- Roland Tresp, Stadtrat Chur, Präsident Regionalverband Nordbünden
- Reto Nick, Geschäftsführer Regionalverband Nordbünden (entschuldigt)
- Remo Kellenberger, Fachstelle für Tourismus und Nachhaltige Entwicklung, Wergenstein
- Boris Spycher, Amt für Raumentwicklung Kanton Graubünden

Bibliographie

Bases légales

Confédération suisse

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.)

Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr)

Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale

Ordonnance du 28 novembre 2007 sur la politique régionale (OPR)

Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT)

Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)

Canton du Valais

Gesetz über die Regionalpolitik vom 12. Dezember 2008

Documents cantonaux et régionaux

Cas de la région de Sierre/Crans-Montana

Sierre Région (2008): C'est à dire. Bulletin de Sierre Région.

Agglomération Sierre – Crans-Montana (2008): Bilan et diagnostic de l'état actuel. Orientations directrices du projet. Rapport de synthèse.

Agglomération Sierre – Crans-Montana (2008): Lignes directrices.

Communes d'Anniviers (2004/2005): Dossier de fusion.

Département für Volkswirtschaft und Raumentwicklung (2008): Jahresbericht des Staatsrates – Kanton Wallis 2007.

Département für Volkswirtschaft und Raumentwicklung des Kantons Wallis (2007): Umsetzungsprogramm der neuen Regionalpolitik für den Kanton Wallis für die Periode 2008-2011.

Cas de la région de Lausanne

Agglo Lausanne-Morges (2007): Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM). Pour un développement équilibré à l'horizon 2020. Rapport final.

Département de l'économie (2007): Programme cantonal 2008-2011 de mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale. Résumé du volet cantonal adopté par le Conseil d'état le 20 juin 2007.

Service cantonal de recherche et d'information statistiques (2006): Numerus. Courrier statistique.

Cas de la région de Obersee

Agglo Obersee (2005): Perlen der Agglomeration Obersee. Informationszeitung.

Agglo Obersee (2007): Agglomerationsprogramm Obersee. Kurzbericht zu Handen des Bundes, Stand 5. Dezember 2007.

Gemeinde Freienbach, Stadt Rapperswil, Gemeinde Jona, Gemeinde Rüti (2004): Schlussbericht Modellvorhaben Agglo Obersee.

Regierungsrat des Kantons St. Gallen (2007): Umsetzung Neue Regionalpolitik im Kanton St. Gallen.

Volkswirtschaftsdepartement Kanton Schwyz (2008): Umsetzungsprogramm zur Neuen Regionalpolitik (NRP) des Kantons Schwyz.

Cas de la région de Chur/regioViamala

Agglomeration Chur und Umgebung (2004): MACU. Modellvorhaben Agglomeration Chur und Umgebung. Bericht.

Amt für Raumplanung Graubünden (2004): InfoARP.

Amt für Raumentwicklung Graubünden (2006/2007): InfoARE.

Amt für Raumentwicklung Graubünden (2007): Agglomerationsprogramm Chur. Erläuternder Bericht.

Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden (2007): Neue Regionalpolitik im Kanton Graubünden. Umsetzungsprogramm Graubünden 2008–2011

Autres bases

Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.) (2004): Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations.

Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.) (2006): Renforcement de la collaboration dans les agglomérations transcantoniales.

Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.) (2007): La voie vers une politique des agglomérations globale.

Conseil fédéral (1996): Message sur la nouvelle orientation de la politique régionale.

Conseil fédéral (2001): Politique des agglomérations de la Confédération. Rapport du Conseil fédéral.

Conseil fédéral (2008): Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT). Projet mis en consultation.

Conseil fédéral (2008): Révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Rapport explicatif du 12 décembre 2008.

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC (2006): Plan sectoriel Transports, partie programme, 26 avril 2006.

La Confédération suisse (2006): Politique des agglomérations de la Confédération. Rapport intermédiaire 2006.

Office fédéral du développement territorial ARE (2005): Politique de l'espace rural. Rapport d'atelier du Réseau fédéral Espace rural.

Office fédéral du développement territorial ARE (2005): Rapport sur l'aménagement du territoire 2005.

Office fédéral du développement territorial ARE (2008): Projet de territoire Suisse. Une Suisse dynamique et solidaire. Projet.