

La version orale fait foi.

Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale: le Grand Conseil est appelé à débattre du projet de mise en œuvre

Monsieur Werner Luginbühl, président du gouvernement, directeur de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

1. De quoi s'agit-il?

La dimension spatiale de l'avenir

Vous habitez Sonceboz, travaillez à Moutier, profitez de l'offre culturelle de Bienne, et pratiquez la randonnée ou le ski à La Lenk. Votre fils fréquente l'école d'ingénieurs de Saint-Imier. Quant à vous, vous habitez Nods, faites de la voile à La Neuveville, travaillez à Prêles et allez vous détendre aux Savagnières. En fin de semaine, vous faites vos courses à Brügg.

En tout état de cause, jour après jour, vous faites l'aller-retour entre votre commune de domicile et une ou plusieurs destinations précises.

L'économie et la société sont mobiles. Les transports et l'urbanisation ignorent les limites communales, et les acteurs des domaines économiques et culturels ont également une vision plus large. Nous vivons certes dans des communes, mais celles-ci s'inscrivent dans une région – une réalité qui a été reconnue depuis longtemps, comme en attestent les nombreuses institutions régionales.

👁 1

Cela tombe sous le sens: de par sa taille et la diversité de son offre, la région constitue un horizon plus vaste que votre commune, qu'il s'agisse du marché de l'emploi ou des possibilités de loisirs. Elle vous propose des établissements de formation attrayants, un réseau de communications dense, une riche palette d'activités culturelles, des logements répondant à tous les besoins, et des employeurs performants et compétitifs.

Nous constatons en outre que les emplois ont de plus en plus tendance à se regrouper dans les centres et le long des axes importants.

Pour notre canton, le défi est de taille: il doit pour l'essentiel axer son développement autour d'espaces concurrentiels. A l'échelle tant nationale qu'internationale.

Il s'agit d'élargir le champ de la réflexion. De nouveaux instruments politiques sont nécessaires en vue d'une coopération à un niveau supérieur et d'une action en réseau. Or, nous ne les avons pas, de sorte que l'innovation est de mise.

Non pas au détriment de l'assemblée communale, qui reste intangible. Mais sa compétence se limite au territoire communal. Or, nous parlons ici de cadres de vie et d'espaces économiques, de régions constituées de plusieurs communes – qui coopèrent entre elles.

Pour être efficace et aboutir à des décisions contraignantes, la coopération a besoin d'une nouvelle structure: la conférence régionale.



2. Pourquoi une réforme est-elle nécessaire?

Concentration plutôt que dispersion des forces

👁 2

- Nous avons une frontière cantonale, des limites communales et – c'est nouveau – des limites d'arrondissements administratifs.
- Nous avons aujourd'hui 18 régions de montagne et régions d'aménagement compétentes pour traiter des questions d'organisation de l'espace et de développement régional.
- Nous avons quatre conférences culturelles régionales qui garantissent le financement des institutions culturelles établies dans les centres urbains.
- Nous avons six conférences régionales des transports qui élaborent les programmes d'offre régionale de transports publics.
- Nous avons les périmètres définis dans les six projets d'agglomération.
- Nous avons d'autres périmètres qui ne figurent pas sur la carte, par exemple dans les domaines du tourisme, des parcs naturels régionaux, de la promotion économique et du marketing régional.

Toutes ces instances et organisations accomplissent un travail précieux, et nous leur en sommes très reconnaissants. Mais cela ne suffira plus à l'avenir.

A l'heure actuelle et dans de nombreux domaines, la coopération intercommunale suit des chemins tortueux, souffre d'un manque de coordination et n'aboutit pas toujours à des résultats contraignants. Elle ne se déroule pas à l'échelle des espaces économiques, qui constituent en même temps le cadre de vie de la population, mais est éclatée entre d'innombrables organes et structures disparates.

Le risque est évident: nous perdons toute vue d'ensemble et ne sommes plus en mesure de fixer des priorités. Or, c'est justement ce qui fait défaut: une approche régionale et une stratégie misant sur les atouts propres à chaque région. Voilà les points sur lesquels nous devons unir nos forces.

3. Les objectifs de la réforme

Une efficacité accrue grâce à des structures simplifiées et à des compétences claires

👁 3

Il s'agit pour l'essentiel d'améliorer la collaboration entre le canton et les communes grâce à l'instrument de la conférence régionale, afin de piloter plus efficacement l'urbanisation et l'évolution des espaces économiques – et de se doter des meilleurs atouts pour aborder l'avenir.

La voie à suivre pour y parvenir passe par une simplification des structures et une attribution claire des compétences, qui permettront d'accélérer les procédures et de prendre des décisions contraignantes, la coordination étant garantie dans tous les cas.

Par ailleurs, la Confédération subordonne son soutien financier en faveur du trafic d'agglomération (à charge du fonds d'infrastructure nouvellement créé) à la condition que les villes et les communes suburbaines élaborent des projets d'agglomération à proprement parler et se dotent d'organismes responsables à l'échelle régionale. Et c'est justement ce que vise la réforme envisagée dans le canton de Berne.

Enfin, les possibilités de participation au niveau régional renforcent les droits démocratiques des citoyens et citoyennes.

4. Les conférences régionales

Dans le cas des questions importantes qui se posent au niveau régional, les communes arrêtent ensemble les décisions: au sein de la conférence régionale.

Les communes doivent pouvoir prendre rapidement – et surtout conjointement – des décisions contraignantes dans les domaines qui revêtent de l'importance à l'échelle de la région. Elles se réunissent à cette fin en une conférence régionale dont les principes doivent être ancrés dans la loi sur les communes.

Il ne s'agit pas d'une institution qui serait en quelque sorte imposée "d'en-haut", puisque les communes sont libres de se doter ou non d'une telle structure. La décision est prise à l'occasion d'une votation régionale, à la **d o u b l e** majorité des votants et des communes.

👁 4

La structure

Au sein d'une région, chaque commune est représentée par le président ou la présidente de son exécutif, qui agit conformément aux instructions de ce dernier. Le droit de vote de chaque commune est pondéré selon un barème approprié en fonction de son importance démographique.

La population et les autorités communales participent aux décisions importantes à l'échelle régionale, par exemple au sujet d'un plan de quartier régional ou en matière d'encouragement des activités culturelles.

Démocratie au niveau régional: il s'agit d'une innovation au vrai sens du terme, et d'un renforcement des droits politiques.

👁 5

Les organes

La conférence régionale est dotée des organes suivants:

- L'assemblée régionale, qui est la plate-forme de décision de la conférence régionale. Elle se compose des présidents et présidentes des exécutifs des communes affiliées et se réunit deux à quatre fois par année environ. Elle prend des décisions de portée contraignante et à caractère définitif dans les cas où aucun référendum n'est prévu.
- La présidence, qui peut être confiée à une personnalité externe à la conférence régionale.
- Le directoire, dont les membres sont désignés parmi les présidents et présidentes des conseils communaux qui composent l'assemblée régionale. Il se charge de la préparation des séances de cette dernière ainsi que des contacts politiques permanents avec les autorités communales, régionales, cantonales et fédérales.
- Les commissions sont les organes de formation de l'opinion et de suivi des travaux dans certains domaines (aménagement du territoire, transports, culture, autres domaines le cas échéant).
- Le secrétariat dirige les affaires de la conférence régionale et garantit la permanence des contacts avec les autres conférences régionales, les services cantonaux et la Confédération.

👁 6

La codécision politique

Tant les communes que la population peuvent participer aux décisions d'importance régionale.

- Les communes exercent tout d'abord une influence par l'intermédiaire de leur représentation au sein de l'assemblée régionale. Elles peuvent par ailleurs déposer une initiative des autorités (20 % des communes) ou faire usage du référendum facultatif des autorités (10 % des communes) pour agir à l'échelle régionale.
- Le corps électoral se prononce en premier lieu sur la création d'une conférence régionale. Si le projet soumis au vote aboutit, il peut ensuite participer au processus de formation de l'opinion en faisant usage de ses droits d'initiative populaire (5 % du corps électoral) et de référendum populaire facultatif (2 % du corps électoral).

👁 7

Les périmètres

Les limites des régions administratives et des arrondissements administratifs servent à la définition des périmètres des conférences régionales.

Là où des conférences régionales sont instituées, elles assument obligatoirement certaines tâches imposées par le canton. Elles deviennent ainsi compétentes, notamment, en matière d'harmonisation du développement des transports et de l'urbanisation, d'édiction des plans directeurs régionaux ainsi que d'encouragement des activités culturelles régionales. Par ailleurs, les communes peuvent décider librement de confier d'autres tâches aux conférences régionales.

5. Qu'apporte la réforme?

Des cadres de vie et de travail attrayants pour tous

Le modèle de la conférence régionale simplifie et accélère la coopération à l'échelle régionale, en accroît l'efficacité et confère une portée contraignante aux décisions prises.

En voici les avantages concrets:

👁 8 - 10

Hauteur de vues

Quiconque ne raisonne qu'en fonction de petites structures cloisonnées, voire cède à l'esprit de clocher là où une approche globale serait de mise, fait fausse route.

Il importe en effet d'appréhender la région et son territoire dans leur ensemble. Seule une telle approche permet de déterminer les priorités et, en conséquence, d'adopter des stratégies judicieuses.

Compétitivité

Des régions performantes, attrayantes et dotées de solides réseaux politiques permettent l'éclosion de pôles économiques compétitifs.

Plus de blocages, mais des décisions de portée contraignante prises rapidement au terme d'un processus démocratique

A une époque où tout va très vite, les décisions doivent être prises plus rapidement. La conférence régionale, composée de représentants communaux élus, prend des décisions contraignantes dans ses domaines de compétences. Ainsi, les processus se concentrent sur l'essentiel et les situations de blocage sont évitées.

Concentration des forces

La création de conférences régionales supprime des doublons et simplifie la coordination. Les communes unissent leurs forces et pèsent d'un plus grand poids dans leurs contacts avec leurs partenaires.

Statut de partenaires du canton

La coopération optimisée et permanente des communes permet au canton de fonder ses décisions sur les conceptions d'organisation du territoire et les plans directeurs régionaux établis par les conférences régionales, qui deviennent des partenaires auxquels le canton fait appel à un stade précoce de ses travaux.

La conférence régionale: une interlocutrice **unique** pour les communes

A l'heure actuelle, les communes ont affaire à toutes sortes d'organes régionaux (conférence régionale des transports, conférence culturelle régionale, associations régionales d'aménagement, etc.). Avec le nouveau modèle en revanche, tous les contacts importants passent par le secrétariat de la conférence régionale: un soutien précieux et un allègement sensible.

Action concertée de la ville et de la campagne

Le modèle de la conférence régionale relie les espaces ruraux et les centres urbains. Une coopération du même type que celle qui est envisagée a depuis longtemps fait ses preuves, dans le domaine des transports publics, au sein des conférences régionales des transports. Il s'agit désormais de l'étendre à la planification coordonnée des transports en général et à l'urbanisation, ainsi qu'à l'encouragement des activités culturelles. De la sorte, la réforme présente des avantages non seulement pour les agglomérations, mais aussi pour les régions rurales.

Des conditions optimales pour la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale

La Nouvelle politique régionale (NPR) de la Confédération est en préparation. Elle s'articulera probablement davantage autour de programmes pluriannuels de promotion portant sur des régions plus étendues qu'actuellement. Dans ce contexte, les six régions délimitées en vue de l'application du modèle de la conférence régionale constituent une base idéale. Ainsi, l'espace rural se voit doter des outils nécessaires dans la perspective de la mise en œuvre de la NPR.

Le dernier mot au peuple

Le peuple a le dernier mot. En effet, les conférences régionales ne verront le jour que si une majorité des communes et des votants d'une région le souhaitent.

6. Commune et conférence régionale: qui fait quoi?

Les communes conservent leurs compétences – les conférences régionales encouragent leur coopération.

Les communes conservent leurs compétences, notamment en matière d'aménagement local. Du fait de leur réunion en une conférence régionale, de nouvelles compétences clairement établies et un poids accru leur sont conférés à un niveau supracommunal.

Grâce à une planification directrice reposant sur de solides fondements démocratiques et sur un réseau de qualité, les communes sont en meilleure position pour influencer, par-delà les limites de la conférence régionale, l'octroi de subventions destinées aux transports. En effet, l'essentiel des ressources et des compétences en matière de politique des transports continuent d'appartenir à la Confédération (routes nationales et trafic ferroviaire sur de longues distances) ainsi qu'au canton (offre de transports publics et routes cantonales).

👁 11 - 12

Les conférences régionales ont, concrètement, les compétences suivantes:

- Elles élaborent les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU).
- Elles édictent les plans directeurs régionaux.
- Elles se prononcent sur l'encouragement des activités culturelles et passent les contrats de subventionnement avec les institutions culturelles.
- A titre exceptionnel, elles édictent des plans de quartier régionaux soumis au référendum facultatif et à l'approbation du canton; il est ainsi exclu que certaines communes ne bloquent des projets d'urbanisation d'importance stratégique.
- Pour les communes qui le souhaitent, elles assument d'autres tâches dans des domaines tels que la promotion économique, l'action sociale ou encore la planification des installations sportives.

Ou, plus succinctement: elles meublent l'espace.

7. La conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU)

Un instrument de pilotage à la fois novateur et essentiel

👁 13

C'est à la conférence régionale qu'il incombe d'élaborer la conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU), avec le soutien du canton.

Cet instrument de pilotage novateur et essentiel planifie le développement des transports et l'urbanisation à moyen et à long terme d'une part, et définit les mesures prioritaires à court terme s'agissant des infrastructures de transport et du milieu bâti d'autre part.

La conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU)

- permet aux conférences régionales d'influencer le développement territorial de la région au niveau approprié;

- énonce les grandes lignes du développement prévu en matière de transports et d'urbanisation, l'autonomie communale étant préservée s'agissant des plans d'affectation;
- sert de fondement aux instruments cantonaux de planification et d'aménagement que sont le plan directeur, le plan du réseau routier et le crédit-cadre d'investissement routier, ainsi que l'arrêté sur l'offre et le crédit-cadre d'investissement pour les transports publics;
- est actualisée à intervalles réguliers;
- est destinée à remplacer certains des instruments actuels.

De par leur qualité et leur solide ancrage régional, les CRTU permettent aux six conférences régionales d'influencer de manière ciblée la planification et la réalisation d'infrastructures de transport par le canton et la Confédération.

8. Qu'en est-il des coûts?

Un but clair: davantage de prestations sans coûts supplémentaires

Il ressort de premières estimations budgétaires que les conférences régionales coûteront autant aux communes (dont la participation financière sera définie en fonction de leur importance démographique) que les organisations régionales auxquelles elles se substitueront. L'avantage réside dans le fait que les conférences régionales travailleront plus efficacement et offriront de meilleures prestations aux communes.

9. Résultats de la procédure de consultation

Une nette majorité d'avis favorables

👁 14

Lors de la procédure de consultation, une nette majorité des participants a formulé une appréciation globalement positive au sujet du projet de mise en œuvre; par ailleurs, 73 pour cent des communes ayant répondu à une enquête organisée en parallèle se sont déclarées favorables au projet. Parmi les thèmes abordés, il convient de mentionner en particulier la "répartition des coûts" et la "pondération des voix au sein de la conférence régionale", de même que les besoins exprimés par les communes et les organisations du Jura bernois (bilinguisme, protection des minorités).

Le projet a donc été principalement adapté sur les points suivants:

- Les coûts sont désormais répartis en fonction de l'importance démographique de chaque commune, car il s'est avéré qu'un barème fondé sur la pondération des voix aboutirait à un résultat excédant les possibilités des petites communes.
- La pondération des voix des villes et des grandes communes a été légèrement adaptée.
- Les communes du Jura bernois doivent faire partie intégrante de la conférence régionale Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois, comme l'ont expressément souhaité les organisations défendant les intérêts du Jura bernois.
- Le bilinguisme est expressément garanti au sein de la conférence régionale Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois. Le projet prévoit en outre une majoration appropriée de la subvention cantonale en faveur de la région bilingue, à titre d'indemnisation des frais de traduction. Lors de la prise de

décisions au sein de l'assemblée de cette conférence enfin, les communes du Jura bernois disposeront d'un droit de participation particulier.

10. Quelle est la suite de la procédure?

En cas de résultat positif de la votation, les premières conférences régionales pourraient voir le jour dès 2008.

☞ 15

La réforme implique une modification de la Constitution cantonale et de la loi sur les communes, ainsi que l'adaptation d'autres lois.

2006

Octobre: adoption du projet par le Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil

2007

Janvier – mars: débats au Grand Conseil

Novembre (probablement): votation populaire

2008

Début des travaux des premières conférences régionales en cas de résultat positif des votations régionales

11. Conclusion

Relever les défis

Relever les défis de l'avenir implique de concentrer les forces en présence et de simplifier les structures. Dans ce contexte, il s'agit de se donner les moyens de réussir.