

Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale



**Rapport du Conseil-exécutif du 11 mai 2005 à l'attention du
Grand Conseil (ACE 1552)**

Impressum

Membres du comité directeur (CD):

- Christoph Miesch, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (présidence)
- Renate Amstutz, SG TTE
- Peter Rytz, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
- Andrea Weik, SG JCE
- Willy Hafner, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
- Walter Dinkel, Office des ponts et chaussées
- Jürg von Känel, Office des transports publics
- Ulrich Seewer, SG TTE
- Gerhard Engel, Direction des finances
- Felix Walter, secrétariat externe (Ecoplan)

Membres du projet partiel A:

- Peter Rytz, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (co-direction)
- Renate Amstutz, SG TTE (co-direction)
- Christoph Miesch, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
- Bettina Hamel, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
- Willy Hafner, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
- Walter Dinkel, Office des ponts et chaussées
- Jürg von Känel, Office des transports publics
- Ulrich Seewer, SG TTE
- Gerhard Engel, Direction des finances
- Marco Rupp, CRT 4
- Rudolf Hartmann, région Bienne-Seeland
- René Neuenschwander, Ecoplan
- Mandataires: Rudolf Muggli (AD!VOCATE) et Andreas Wirth (Kontur AG)

Membres du projet partiel B:

- Christoph Miesch, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (direction)
- Daniel Arn, étude d'avocats Arn und Friederich
- Katalin Hunyady, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
- Peter Niederhäuser, promoteur du modèle élaboré par la région bernoise
- Monique Schürch, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
- Reto Steiner, Kompetenzzentrum für Public Management, Université de Berne
- Felix Walter, Ecoplan, soutien externe du CD
- Andrea Weik, Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
- Daniel Wüthrich, Office de l'économie bernoise, tourisme et développement régional
- Ernst Zürcher, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire

Rédaction du présent rapport:

- Katalin Hunyady (OACOT)
- Christoph Miesch (OACOT)
- Felix Walter (Ecoplan)

Commande du rapport et du document préparatoire:

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), Nydegasse 11/13, 3011 Berne
Téléphone 031 633 77 32; télécopie 031 633 77 31; info.agr@jgk.be.ch; www.be.ch/oacot

1	Synthèse	6
1.1	Pourquoi le présent rapport?	6
1.2	Comment établir rapidement des projets d'agglomération?	7
1.3	Comment améliorer la coopération au sein des régions?	7
1.4	Quels sont les moyens d'améliorer les instruments de planification et d'aménagement?	9
1.5	A l'intérieur de quels périmètres les propositions doivent-elles être appliquées?	10
1.6	Quelles sont les répercussions des propositions?	11
1.7	Quels sont les changements intervenus suite à la procédure de consultation?	11
1.8	Quelle est la suite de la procédure?	12
2	Point de départ	13
2.1	Pourquoi une politique des agglomérations?	13
2.2	Politique des agglomérations de la Confédération et des cantons	13
2.3	Politique des agglomérations du canton de Berne	14
2.4	Situation de départ dans les régions et liens avec les projets de réforme faisant l'objet du présent rapport.....	16
3	Nouvelles structures de coopération à l'échelle régionale	19
3.1	La proposition de la région bernoise	19
3.2	Décision de principe et autres possibilités envisagées.....	20
3.3	Champ d'application, création et dissolution d'une conférence régionale	23
3.4	Compétences de l'organe de coopération régional	25
3.5	Déroulement des processus démocratiques	28
3.6	Financement et direction	34
3.7	Mise en œuvre au plan juridique – nouvelles bases légales cantonales	35
4	Réforme des instruments de planification et d'aménagement dans les domaines des transports et de l'urbanisation	37
4.1	Point de départ et objectifs: simplifier – mieux coordonner	37
4.2	Réforme progressive des instruments de planification et d'aménagement	39
4.3	Solution à court terme pour la première génération de projets d'agglomération "transports et urbanisation"	43
4.4	Traitement par l'administration cantonale des questions liées aux transports en général	44
4.5	Etudes relatives à la création d'un fonds des transports	44
5	Périmètres applicables aux structures de coopération ainsi qu'aux instruments de planification et d'aménagement	45
5.1	Point de départ et objectifs.....	45
5.2	Propositions de réforme	49
5.3	Renforcer la stratégie en débordant le cadre des agglomérations	55
6	Procédure, calendrier et coordination	57
6.1	Suite de la procédure	57
6.2	Harmonisation avec d'autres projets de réforme	58
7	Répercussions	61
7.1	Répercussions sur l'économie.....	61
7.2	Répercussions sur les finances.....	61
7.3	Répercussions pour les communes	61
7.4	Répercussions sur les régions d'aménagement et les régions de montagne	62
7.5	Rapports avec le programme gouvernemental de législature	62
7.6	Rapports avec le plan directeur.....	63
7.7	Conséquences d'un rejet des propositions de réforme	63
8	Résultats de la procédure de consultation	64
9	Proposition	66
10	Annexe: énoncé des principes directeurs	67

Document préparatoire (en allemand seulement): peut être consulté à l'adresse www.be.ch/oacot, rubrique *Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale*

Glossaire / Abréviations

ACE	Arrêté du Conseil-exécutif
ARE	Office fédéral du développement territorial (anciennement ODT)
CCTU	Conception cantonale des transports et de l'urbanisation, proposition en vue de la seconde étape au sens du paragraphe 4.2.3
CAF	Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne
CE	Conseil-exécutif du canton de Berne
CJB	Conseil du Jura bernois
Conférence régionale	Organe composé des maires et des mairesses des communes qui se sont regroupées en une nouvelle structure régionale de coopération (modèle de la conférence régionale); dans la proposition de la région de Berne, cet organe a été appelé "conseil régional" (cf. paragraphe 3.5.1 et illustration 3, p. 20).
CRT	Conférence régionale des transports: en vertu de la loi sur les transports publics, il existe six CRT dans le canton; elles sont chargées d'élaborer des programmes d'offre régionale qui serviront de base à la planification cantonale.
CRTU	Conception régionale des transports et de l'urbanisation, proposition au sens du chapitre 4.2
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations (Confédération – cantons – villes / communes), cf. www.cdc.ch
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
GC	Grand Conseil du canton de Berne
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne
LStP	Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (entrée en vigueur fixée au 1 ^{er} janvier 2006)
OACOT	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne
OPC	Office des ponts et chaussées du canton de Berne
OTP	Office des transports publics du canton de Berne
PA T+U	Projet d'agglomération "transports et urbanisation"; planification coordonnée du développement des transports et du milieu bâti exigée par la Confédération, notamment dans la perspective du versement de subventions fédérales (cf. paragraphe 4.1.2)
PCAP	Projet cantonal d'aménagement du paysage
PCR	Périmètre de la conférence régionale
RPT	Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (Confédération/cantons)
SACR	Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale
T+U	Transports et urbanisation
TP	Transports publics
TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne
VRB	Association "Verein Region Bern"
WRT	Espace économique de Thoun (Wirtschaftsraum Thun)

1 Synthèse

Le Conseil-exécutif entend encourager la coopération des communes à l'échelle régionale et permettre dans ce but à un nouveau modèle de voir le jour, avec la création de conférences régionales à la clé. Il veut en outre mieux coordonner le développement des transports et l'urbanisation. De telles réformes renforceront les agglomérations dans leur rôle de moteurs de la croissance, tout en incluant dans le processus les zones rurales qui pourront tirer parti des avantages d'une coopération renforcée et d'une meilleure planification. A l'occasion de la procédure de consultation, les propositions du gouvernement ont rencontré un écho majoritairement positif. Le présent rapport remanié fournit au Grand Conseil l'occasion de prendre position sur les orientations générales des réformes, avant de traiter les modifications constitutionnelles et législatives qu'elles requièrent et qui lui seront soumises dans un second temps.

L'essentiel en bref

1.1 Pourquoi le présent rapport?

Dans les agglomérations, des questions fondamentales requièrent de toute urgence une solution: le réseau de desserte par les transports est menacé de saturation. De plus, la Confédération, qui entend contribuer à la résolution des problèmes soulevés par le trafic d'agglomération, exige pour ce faire des "projets d'agglomération". Le canton de Berne a donc besoin d'une palette d'instruments efficaces pour s'acquitter de ses tâches. Celle dont il dispose à ce jour ne permet pas, en effet, d'harmoniser de manière optimale l'urbanisation et le développement des transports, pas plus qu'elle ne garantit de bonnes conditions de participation aux communes et aux régions.

Des instruments de planification et d'aménagement optimaux, y compris pour le trafic d'agglomération

Le Grand Conseil a par conséquent demandé au Conseil-exécutif d'élaborer une stratégie concernant les agglomérations. Par ailleurs, il a exigé que les besoins de l'espace rural soient pris en compte. Cette condition a conduit à étoffer la stratégie initiale afin d'en faire une "stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale".

Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale

Les questions importantes appelant des décisions à l'échelle régionale sont de plus en plus nombreuses, comme l'illustre la planification des transports. Cependant, les structures actuelles sont souvent trop lourdes pour l'accomplissement de telles tâches. A cela s'ajoute que la participation démocratique de la population et des autorités communales est fréquemment insuffisante lors du traitement des questions régionales. En conséquence, diverses régions souhaitent que le canton élabore de nouvelles bases légales permettant une coopération plus efficace.

Créer des structures de coopération efficaces pour le traitement des questions régionales

1.2 Comment établir rapidement des projets d'agglomération?

A l'heure actuelle, les agglomérations et le canton établissent en commun, d'ici l'été 2005, les premiers projets d'agglomération "transports et urbanisation". La coordination du développement dans les deux domaines en question doit satisfaire aux exigences auxquelles la Confédération soumettra le versement éventuel de subventions. Simultanément, elle permet au canton de garantir la concordance avec la planification financière ainsi que de fixer des priorités.

L'élaboration des projets d'agglomération "transports et urbanisation" de la première génération a montré que des améliorations sont souhaitables s'agissant de l'intégration de ces nouvelles bases dans la palette des instruments existants, mais aussi en ce qui concerne les structures régionales de coopération.

Les projets d'agglomération "transports et urbanisation" seront disponibles en 2005

Bilan provisoire des travaux en cours: des réformes sont nécessaires!

1.3 Comment améliorer la coopération au sein des régions?

Les communes doivent être en mesure de prendre conjointement, dans les meilleurs délais, des décisions contraignantes au sujet des questions régionales de portée essentielle. Le Conseil-exécutif leur propose un modèle à cet égard: celui de la conférence régionale, dont les grandes lignes sont représentées par l'illustration 1. Il correspond aux recommandations de la Conférence tripartite sur les agglomérations (Confédération – cantons – communes) et a été développé sur la base de propositions formulées par la région bernoise.

Le Conseil-exécutif entend permettre à toutes les régions d'adopter un tel modèle. L'introduction de ce dernier doit toutefois s'opérer sur une base volontaire et requiert l'approbation, lors d'une votation constitutive, d'une majorité de la population et des communes concernées.

La conférence régionale est composée des maires et des mairesses, auxquels les conseils communaux peuvent imposer des consignes de vote. Au sein de la conférence, les communes disposent d'un droit de vote pondéré en fonction de leur importance démographique.

La population et les conseils communaux ont un droit d'initiative et un droit de référendum s'agissant des questions importantes, comme l'adoption d'un plan de quartier régional.

Le modèle de la conférence régionale permet de prendre plus rapidement des décisions sur une base démocratique

Pour toutes les régions

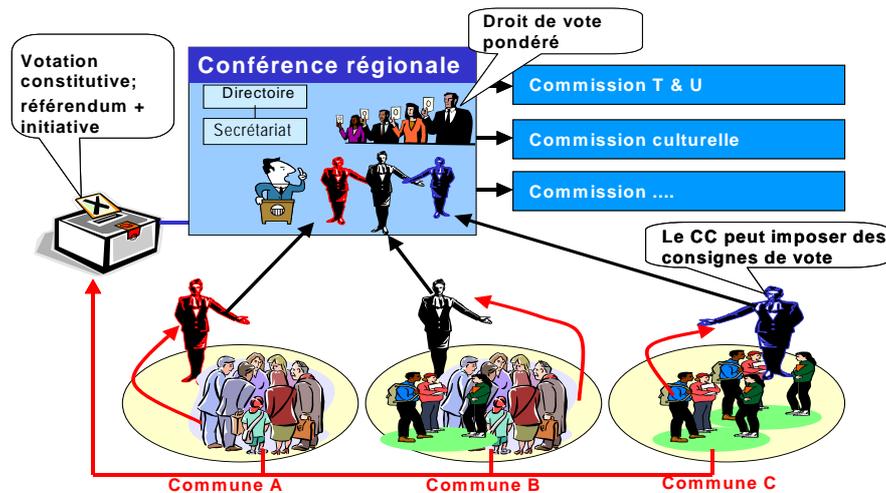
Base volontaire

Votation constitutive

Conférence régionale composée des maires et des mairesses

Droit d'initiative et droit de référendum

Illustration 1: Modèle de la conférence régionale



Dans une région qui opte pour ce modèle, la conférence régionale doit être compétente pour coordonner le développement des transports et l'urbanisation. De même, la répartition des ressources régionales destinées à l'encouragement de la culture peut relever de sa compétence.

La conférence régionale peut assumer d'autres tâches comme la planification des installations sportives, pour autant que les communes les lui délèguent. Il est aussi envisageable que son activité à cet égard se limite à des sous-régions: dans ce cas, les représentants et représentantes des communes non concernées ne participent pas au traitement des objets en question.

Le modèle de la conférence régionale requiert des bases légales cantonales claires. Il implique de compléter tant la Constitution cantonale que la loi sur les communes.

Le nouveau modèle, que les communes sont, comme il a été dit plus haut, libres d'adopter ou non, présente divers avantages:

- La présence de nombreuses structures de petites dimensions, parfois lourdes, ne constitue plus une entrave au traitement des questions essentielles qui appellent des solutions à l'échelle régionale.
- Les structures sont simples; elles permettent de prendre des décisions contraignantes sans que cela implique de longs processus.
- Le modèle n'équivaut pas à la création d'un quatrième niveau au sein de l'Etat fédéral car les conférences régionales n'offrent pas de prestations en leur nom propre; elles ne sont pas dotées d'une véritable administration et ne disposent pas de la souveraineté fiscale, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'instituer des parlements régionaux.
- La participation démocratique est renforcée par rapport à la situation actuelle car la population et les communes peuvent intervenir directement (votation constitutive, droit d'initiative et de référendum,

Compétence en matière de transports et d'urbanisation ainsi que dans le domaine culturel

Liberté d'assumer d'autres tâches

Possibilité de créer des sous-régions

Adaptations constitutionnelles et législatives

Avantages du modèle

possibilité d'imposer des consignes de vote aux maires et mairesses élus par le peuple).

1.4 Quels sont les moyens d'améliorer les instruments de planification et d'aménagement?

Une planification prospective doit coordonner les démarches concernant les transports publics et le trafic privé tout en tenant compte de l'orientation qu'il est prévu de donner à l'évolution du milieu bâti. En outre, une harmonisation avec la planification financière est impérative. Ces constatations valent tout particulièrement dans le cas des agglomérations, en raison des problèmes auxquels ces dernières sont confrontées en matière de transports et compte tenu des exigences posées par la Confédération (projets d'agglomération "transports et urbanisation"). Les problèmes ne s'arrêtent toutefois pas aux limites des agglomérations, et la nécessité de faire concorder le développement des transports d'une part et du milieu bâti d'autre part est de portée générale. En conséquence, des instruments ont été examinés pour l'ensemble du canton.

Le Conseil-exécutif propose des réformes fondamentales – mais échelonnées – de la palette des instruments de planification et d'aménagement: ces instruments doivent être simplifiés, permettre une meilleure coordination et inclure systématiquement les régions dans les différentes démarches.

Les processus de planification et d'aménagement ont lieu à l'échelle régionale, sur la base de consignes cantonales claires (p. ex. budgets, critères et consignes concernant l'urbanisation, planifications suprarégionales des transports, calendriers).

Au cours d'une première étape, les tâches actuellement accomplies par les conférences régionales des transports (CRT) sont transférées aux conférences régionales là où de telles structures ont été mises en place.

Les régions élaborent tous les quatre ans, en collaboration avec le canton, des "conceptions régionales des transports et de l'urbanisation" (CRTU) qui actualisent et développent les tout récents projets d'agglomération "transports et urbanisation" de la première génération. Les mesures prévues par les CRTU bénéficient d'un traitement prioritaire au niveau cantonal et sont intégrées non seulement dans les plans suprarégionaux, mais aussi dans les décisions prises par le canton en matière d'investissement et de planification.

Le véritable remodelage en profondeur des instruments de planification et d'aménagement ne doit intervenir qu'au cours d'une seconde étape, car il requiert au préalable la résolution de diverses questions complexes ainsi qu'une harmonisation avec les réformes entreprises au niveau fédéral. Les solutions à l'examen consistent en l'adoption de deux crédits-cadres coordonnés entre eux du point de vue tant du contenu que du calendrier (l'instrument du crédit-cadre sera utilisé non

Coordination des plans de développement des transports et de l'urbanisation, en harmonisation avec la planification financière

Objectif des réformes: simplification, meilleure coordination et fondement régional

Consignes cantonales

*Première étape:
Les conférences régionales reprennent les tâches des CRT. Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU)*

Seconde étape

seulement pour les TP, mais aussi pour les routes), ainsi qu'en une conception cantonale des transports et de l'urbanisation orientée sur le long terme; par ailleurs, la proposition d'élaborer un plan du réseau routier (motion Grunder) sera également prise en considération.

1.5 A l'intérieur de quels périmètres les propositions doivent-elles être appliquées?

Le Conseil-exécutif propose un modèle selon lequel le canton fixe les périmètres des conférences régionales et impose un certain nombre de tâches devant être accomplies à leur niveau. Par contre, l'adoption d'un tel modèle a lieu sur une base volontaire; son introduction est en effet décidée par les communes de la région concernée et par leurs corps électoraux à l'occasion d'une votation constitutive.

Périmètres unitaires

De l'avis du Conseil-exécutif, seuls les périmètres des actuelles conférences régionales des transports (CRT) se prêtent à la coordination et à l'harmonisation du développement des transports d'une part et de l'urbanisation d'autre part. Par ailleurs, les périmètres des conférences régionales doivent coïncider avec ceux que prévoit la "réforme de l'administration cantonale décentralisée": les limites des régions administratives et des arrondissements administratifs seront déterminantes à cet égard. La réforme précitée sera soumise au vote populaire à l'automne 2006. En cas d'acceptation, les périmètres seront fixés de manière contraignante et pourront être repris par les conférences régionales.

Quels périmètres?

S'agissant de la culture, des périmètres plus petits sont possibles, à condition qu'ils correspondent au moins à ceux des actuelles conférences culturelles. Quant aux autres tâches, pour lesquelles les communes sont libres d'adopter un modèle de coopération, elles peuvent être accomplies dans n'importe quel périmètre de plus petite taille (sous-région) s'inscrivant à l'intérieur de celui de la conférence régionale.

Périmètres plus petits pour la culture et les tâches accomplies en commun sur une base volontaire

Du fait que le canton n'impose pas le modèle de la conférence régionale, les régions qui entendent l'adopter ont tout loisir de déterminer le moment de son introduction. Elles peuvent donc choisir de travailler avec les organes et les instruments existants (CRT, CCR, région d'aménagement), ou alors de les remplacer par une conférence régionale. Dans une région qui n'a pas (encore) franchi le pas, les conceptions des transports et de l'urbanisation sont préparées à l'intention du canton par la CRT en collaboration avec les autres intervenants.

Possibilité de choisir le moment de l'introduction du modèle

Les propositions de réforme ne doivent pas s'arrêter aux limites des agglomérations, bien au contraire: le canton dans son ensemble est concerné par la nécessité de faire concorder le développement des transports et celui du milieu bâti. En conséquence, le modèle de la conférence régionale doit être à la disposition de toutes les régions et sous-régions. Il est donc judicieux, et conforme à la tendance qui se dessine au niveau fédéral, d'étoffer la stratégie concernant les agglomérations afin d'en faire une "stratégie en faveur des

"Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale"

agglomérations et de la coopération régionale". Ainsi, les régions rurales se voient offrir au même titre que les agglomérations des chances de tirer parti d'une meilleure coopération.

1.6 Quelles sont les répercussions des propositions?

Les propositions développées dans le présent rapport contribuent à l'accroissement de la capacité économique ainsi qu'au renforcement de l'identité régionale.

- Les agglomérations, en tant que moteurs de l'activité économique, ont la possibilité d'introduire des modalités de coopération plus efficaces et mieux étayées du point de vue démocratique.
- La coordination avec l'urbanisation et la planification financière facilite la résolution des problèmes pressants – surtout dans les agglomérations – en matière de transports, et les régions peuvent davantage faire valoir leurs besoins.
- Le canton dispose de meilleures bases pour fixer des priorités en matière de transports et d'urbanisation.
- Les réformes offrent aux régions rurales la chance de participer à la planification des transports et de l'urbanisation, ainsi que de profiter des avantages des nouvelles formes de coopération.

Encourager les moteurs de l'activité économique

Résoudre les problèmes posés par les transports

Fixer des priorités

Offrir des chances aux régions rurales

1.7 Quels sont les changements intervenus suite à la procédure de consultation?

Le présent rapport, à l'état de projet, a fait l'objet d'une procédure de consultation de la mi-octobre 2004 à la mi-janvier 2005. A cette occasion, la majorité des participants ont manifesté leur approbation. Il ressort en outre d'une enquête menée auprès des associations défendant les intérêts des communes que 77 pour cent des collectivités qui ont répondu (85 % si l'on pondère le résultat en fonction de l'importance démographique) se sont déclarées favorables aux réformes. Tous les principes directeurs ont eux aussi reçu un accueil majoritairement favorable. Par ailleurs, de nombreuses suggestions ont été formulées à propos d'aspects particuliers. Une évaluation ainsi qu'une récapitulation des prises de position sont disponibles sur Internet, à l'adresse www.be.ch/agr.

Une majorité de prises de position favorables

Le Conseil-exécutif a examiné les modifications proposées; de nombreuses adaptations ont été apportées, dont voici les principales:

- harmonisation des périmètres avec les découpages prévus par le projet de réforme de l'administration cantonale décentralisée;
- léger abaissement du nombre des signatures requises pour déposer une initiative ou un référendum à l'échelle régionale;

Adaptations ponctuelles et maintien des orientations principales

- amélioration de la coordination avec les réformes concernant le Jura bernois (statut particulier) ainsi qu'avec la stratégie visant à renforcer l'espace rural;
- échelonnement du remodelage des instruments de planification et d'aménagement.

1.8 Quelle est la suite de la procédure?

Avec le présent rapport, le Conseil-exécutif offre au Grand Conseil l'occasion de mener un débat de fond sur les grandes orientations des réformes.

Dans la mesure où ses propositions rencontreront une approbation de principe, le Conseil-exécutif soumettra au Grand Conseil à l'automne 2006, après une procédure de consultation, des projets de modifications constitutionnelles et législatives dont l'entrée en vigueur devrait intervenir après une votation populaire organisée pendant l'été 2007. De la sorte, les premières conférences régionales pourraient voir le jour dès 2008, pour autant qu'elles aient été approuvées lors de votations constitutives.

Quant à l'entrée en vigueur de la seconde étape du remodelage des instruments de planification et d'aménagement, elle aura lieu au début de 2009.

*Prochaine étape:
débat au Grand
Conseil*

*Modifications
constitutionnelles et
législatives*

Votation populaire

*Entrée en vigueur en
2008*

2 Point de départ

2.1 Pourquoi une politique des agglomérations?

En Suisse, près de 75 pour cent de la population vivent dans des villes ou des agglomérations. Dans le canton de Berne, cette proportion avoisine 62 pour cent¹. Les centres urbains sont à l'origine de nombreuses impulsions qui influencent l'économie, la société, la culture et la politique.

Les agglomérations sont toutefois confrontées à des problèmes de taille: nuisances du trafic, atteintes à l'environnement, situations sociales difficiles, précarité des finances publiques. De tels problèmes amoindrissent l'attrait économique des villes et la qualité de vie de leur population. Or, les villes ne sont pas en mesure de les résoudre seules et de générer simultanément des ressources garantissant un équilibre régional. Il importe donc que les cantons et la Confédération prennent des mesures et développent des stratégies ciblées en faveur des agglomérations, afin qu'elles puissent conserver leur rôle de moteurs de l'activité économique. De telles stratégies doivent aboutir à une véritable politique des agglomérations et des régions².

2.2 Politique des agglomérations de la Confédération et des cantons

Avec son rapport intitulé "Politique des agglomérations de la Confédération", de décembre 2001, le Conseil fédéral a donné le coup d'envoi d'une politique des agglomérations plus active au niveau fédéral³. La Confédération a en outre introduit l'instrument des "projets d'agglomération" dans la perspective de son éventuel cofinancement du trafic d'agglomération: il s'agit d'un nouvel instrument d'aménagement devant permettre le développement coordonné des transports et du milieu bâti, qui constituera à l'avenir un préalable à l'octroi de subventions fédérales destinées au trafic d'agglomération (cf. détails au paragraphe 4.1.2).

L'une des mesures prises par la Confédération dans le cadre de sa politique des agglomérations consiste à soutenir des projets-modèles novateurs émanant des cantons et des communes. A l'heure actuelle, cinq projets bernois bénéficient d'un tel soutien⁴.

La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) étudie elle aussi les questions liées à la collaboration tant horizontale que verticale au sein des agglomérations, et a adopté en juin

¹ Part de la population qui, selon les données du recensement de 2000, vit dans une agglomération ou dans un centre urbain isolé.

² Cf. également: Nouvelle politique régionale (NPR), projet du Département fédéral de l'économie destiné à la procédure de consultation, avril 2004, p. 23 et 32; Politique des agglomérations de la Confédération, rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001.

³ Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001; <http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/are2/publikationen/franzsisch/1.pdf>.

⁴ Mobilitätsstrategie Region Bern (stratégie concernant la mobilité dans la région de Berne), stratégie concernant les agglomérations du canton de Berne, Interlaken und Umgebung auf dem Weg zur Alpen- und Tourismusstadt, Agglomeration Thun - Prozess der Mitwirkung, Städtesechseck Langenthal, Sursee, Willisau, Zofingen, Olten und Solothurn.

2004 des recommandations⁵ destinées aux trois niveaux étatiques (Confédération, canton et villes/communes) qui ont notamment trait aux modèles de coopération dans les agglomérations. Le "modèle de la conférence régionale" (cf. chapitre 3.2) respecte tout à fait ces recommandations, dont il serait l'une des premières concrétisations et réalisations.

2.3 Politique des agglomérations du canton de Berne

2.3.1 Objectifs

Le Conseil-exécutif du canton de Berne a souligné à plusieurs reprises le rôle fondamental de la politique des agglomérations, par exemple dans le plan directeur cantonal et, plus récemment, dans la stratégie de croissance⁶. Simultanément, il s'est attelé à l'élaboration d'une stratégie visant à renforcer l'espace rural en misant sur ses potentiels et ses atouts⁷.

Le projet de stratégie concernant les agglomérations du canton de Berne a été lancé fin 2001. Les **objectifs** de cette stratégie ont été définis par le Conseil-exécutif au début des travaux et n'ont pas changé depuis lors:

- Les villes et les agglomérations sont appréhendées en tant que pôles économiques et cadres de vie spécifiques, et leurs besoins particuliers sont pris en compte dans les activités du canton et de la Confédération.
- Les atouts et les potentiels de développement des régions urbaines du canton de Berne doivent être encouragés et soutenus par des mesures concertées et des formes particulières de coopération.
- Le canton s'emploie activement à défendre les intérêts des centres et des agglomérations dans le cadre des travaux entrepris à l'échelle fédérale ou intercantonale.

Ces objectifs se fondent sur le plan directeur cantonal, qui sous-tend et encadre le développement des agglomérations (cf. chapitre 7.6).

D'emblée, les travaux ont eu un ancrage régional, et des organisations de projet particulières ont été mises en place dans les agglomérations de Berne, Bienne, Thoune, Langenthal, Berthoud, Interlaken et Lyss/Aarberg. Elles ont traité des divers thèmes imposés par le canton ainsi que d'autres domaines en fonction de leurs besoins et élaboré plusieurs propositions de solutions concernant la coopération – davantage institutionnalisée – entre les communes à l'échelle régionale (cf. document préparatoire, en allemand seulement, qui peut être consulté à l'adresse www.be.ch/agr, rubrique *Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale*).

⁵ Recommandations de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) du 24 juin 2004, qui peuvent être consultées à l'adresse http://www.are.admin.ch/are/fr/raum/agglo_organisation/unterseite02909/index.html.

⁶ Développement de la stratégie de croissance pour le canton de Berne, rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 11 février 2004; cf. en particulier les pages 10 et 11: infrastructures de transport et aménagement du territoire, ainsi que les pages 60 et 61.

⁷ Communiqué de presse du 8 juin 2004; www.be.ch, rubrique "Actualité".

Avec le présent rapport, le Conseil-exécutif s'acquitte également du mandat que le Grand Conseil lui avait attribué en 2000 à l'occasion des débats relatifs au projet de réformes communales⁸.

2.3.2 Le mandat et les travaux de la phase II qui a débuté en février 2004

Au terme d'une phase initiale couronnée de succès, qui a porté sur une large palette d'activités dans diverses agglomérations, le Conseil-exécutif a décidé le 25 février 2004⁹ de modifier quelque peu la direction du projet et de placer ce dernier sous la responsabilité du chef de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire en vue de la prochaine étape, la phase II, dans laquelle les efforts devaient être davantage centrés sur la "mise en œuvre" et sur les projets d'agglomération "transports et urbanisation" (PA T+U). Une organisation de projet a été mise en place, avec divers projets partiels, et deux groupes de suivi ont été désignés, l'un politique et l'autre technique.

Le présent rapport traite des questions fondamentales suivantes:

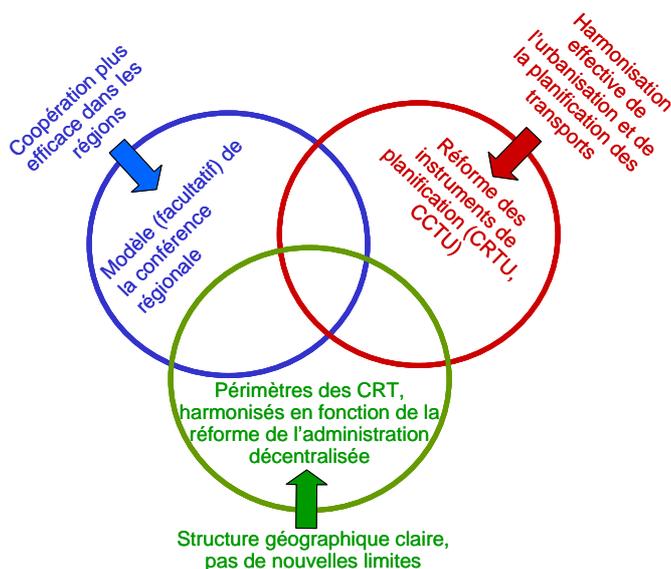
- Quelles nouvelles **structures régionales de coopération** sont-elles judicieuses?
- Comment la **palette d'instruments de planification et d'aménagement** doit-elle être réformée afin de satisfaire aux exigences de la Confédération (projets d'agglomération) tout en aboutissant à une simplification et à une meilleure coordination des plans en matière de transports et d'urbanisation?
- Quels sont les **périmètres** opportuns pour les structures régionales de coopération et pour la palette d'instruments de planification et d'aménagement?

Comme le montre l'illustration 2, ces trois questions fondamentales sont en étroite corrélation les unes avec les autres; en conséquence, il n'est pas possible d'y répondre et d'y apporter des solutions isolément, et une approche globale s'impose.

⁸ Déclaration de planification du Grand Conseil du 21 novembre 2000, chiffre 2.5; ce document invitait le Conseil-exécutif à présenter au Grand Conseil un rapport sur la future stratégie concernant les agglomérations bernoises (institutionnalisation, réglementations contraignantes de coopération, etc.) en même temps qu'une évaluation du projet de réformes communales. Le Conseil-exécutif a décidé de se rallier sans réserve à la déclaration de planification et fixé le moment de la remise du rapport à 2005 au plus tard. Cf. ACE 3430 du 24 octobre 2001.

⁹ ACE 0675 du 25 février 2004.

Illustration 2 Objectifs et thèmes fondamentaux du rapport



Le Conseil-exécutif s'est fixé pour objectif, avec le présent rapport, de permettre un débat de fond au Grand Conseil, débat devant servir à poser les jalons pour les projets de modification de la Constitution et de la législation qui seront ensuite soumis au parlement.

2.4 Situation de départ dans les régions et liens avec les projets de réforme faisant l'objet du présent rapport

2.4.1 Permettre le développement des projets régionaux en cours

De nombreux projets sont d'ores et déjà en cours dans les régions et les agglomérations du canton de Berne, qui visent notamment à améliorer la coopération et l'accomplissement des tâches en matière d'urbanisation et de transports, mais qui portent aussi sur d'autres domaines. De tels projets régionaux ne doivent en aucun cas être entravés par les réformes que propose le présent rapport, bien au contraire: ce dernier a pour but d'optimiser à moyen et à long terme les conditions générales de la coopération et de la planification à l'échelle régionale. Ainsi, les initiatives régionales pourront être développées dans la mesure où les régions le souhaitent.

La situation initiale varie fortement d'une région à l'autre. Les projets sont présentés de manière plus détaillée dans le document préparatoire, de sorte qu'ils ne font ci-après que l'objet d'une brève description.

Toutes les agglomérations sont en train d'élaborer un projet d'agglomération "transports et urbanisation" de la première génération en étroite collaboration avec le canton (cf. chapitre 4.3).

2.4.2 Agglomération/région de Berne

L'association "Verein Region Bern (VRB)" a élaboré, d'entente avec la conférence régionale des transports (CRT 4) et la Conférence culturelle régionale (CCR), un modèle destiné à améliorer la coopération des communes (stratégie concernant l'agglomération bernoise). Ce modèle est

examiné et développé dans le présent rapport (cf. partie 3). Depuis le début de 2005, les travaux se poursuivent dans le cadre d'un projet intitulé "Bernplus Stadt und Land gemeinsam", auquel participent également les associations régionales d'aménagement de l'Aaretal, du Gürbetal, du Kiesental, de Laupen et de la Schwarzwasser.

2.4.3 Agglomération/région de Bienne

Les associations régionales d'aménagement "Bienne-Seeland", "Cerlier et Seeland oriental (EOS)" ainsi que "Granges-Büren" ont formé la Conférence régionale Bienne-Seeland-Jura bernois et élaboré un projet intitulé "seeland.bienne" qui a fait l'objet d'une procédure de consultation jusqu'en septembre 2004. Suite à l'écho positif rencontré à cette occasion, "seeland.bienne" doit assumer dès 2005, en tant que nouvelle association, les fonctions des associations d'aménagement, de la Conférence culturelle régionale ainsi que de la Conférence des maires du Seeland. Il est également prévu que l'étroite collaboration avec la conférence régionale des transports se poursuive. D'autres communes (p. ex. de la région Jura-Bienne) pourraient également acquérir la qualité de membres. Il est envisageable que dans une étape ultérieure (dès 2008 au plus tôt) la région seeland.bienne s'organise en application du modèle de la conférence régionale tel qu'il est décrit dans le présent rapport (cf. partie 3).

2.4.4 Agglomération/région de Thoune

L'espace économique de Thoune (Wirtschaftsraum Thun, WRT) a élaboré un projet d'agglomération mettant l'accent sur plusieurs domaines pour l'agglomération de Thoune. La concrétisation suit son cours et les réformes proposées dans le présent rapport permettent également la poursuite du projet. Il est possible que le WRT développe encore ses structures décisionnelles si les bases légales du modèle de la conférence régionale sont créées au niveau cantonal.

2.4.5 Agglomération/région de Berthoud

L'association régionale d'aménagement de Berthoud met au point pour 41 communes un catalogue de priorités ("Schwerpunktprogramm Region Burgdorf, SPP") qui constitue un programme de développement régional. Le projet d'agglomération – et en particulier sa partie consacrée aux transports et à l'urbanisation – est inclus dans le SPP. Ces initiatives s'inscrivent dans la droite ligne des réformes proposées ici en ce sens qu'elles entendent faire concorder le développement des transports et celui du milieu bâti dans un périmètre débordant l'agglomération telle que la définit l'Office fédéral de la statistique (OFS). Avec les réformes décrites dans le présent rapport, les communes pourraient étendre leur coopération si elles le souhaitent.

2.4.6 Région de la Haute-Argovie / agglomération de Langenthal

La région de la Haute-Argovie élabore pour ses 58 communes une conception de développement spatial (Raumentwicklungskonzept) destinée à remplacer le plan directeur régional de 1980, et les travaux sont sur le point de s'achever. La stratégie concernant l'agglomération de Langenthal fait partie de cette conception et figure dans la première convention de coordination que les régions de Berthoud, de la Haute-Argovie et de Trachselwald (BOAT) ont passée avec le canton.

Sous l'égide de la région, les 13 communes composant l'agglomération ont élaboré un projet d'agglomération qui a été ratifié par chacune d'elles en mai 2004. En juin 2004, le premier des 13 projets-clés, qui concerne l'harmonisation des plans dans les domaines des transports et de l'urbanisation, a été lancé.

Les réformes proposées ici conféreront à la coopération intercommunale la force obligatoire requise sans qu'il soit nécessaire d'en modifier la forme juridique.

2.4.7 Agglomération/région d'Interlaken

L'association régionale d'aménagement de l'Oberland oriental élabore un projet d'agglomération pour huit communes. Un nouveau modèle de coopération a déjà été introduit en 2003 avec la conférence de l'agglomération d'Interlaken ("Agglomerationskonferenz"). Il correspond dans une large mesure au modèle de la conférence régionale proposé par le présent rapport et l'adoption de bases légales cantonales ne pourrait que le renforcer.

2.4.8 Secteur de Lyss/Aarberg

Lyss, Aarberg et les communes qui les entourent entretiennent de multiples rapports tant avec l'agglomération de Berne qu'avec celle de Bienne. Dans le cadre du projet intitulé "Zwischen.Stadt.Agglomeration Lyss-Aarberg", qui est placé sous l'égide de la région EOS, des modèles de coopération sont discutés pour ce secteur qui fait partie de la nouvelle région "seeland.bienne".

2.4.9 Bilan: conserver les solutions éprouvées, et permettre leur étoffement

Toutes les régions travaillent à l'élaboration de projets d'agglomération "transports et urbanisation". Le cadre de ces démarches devrait être optimisé et clarifié à moyen terme par les présentes propositions de réforme (cf. partie 4).

Les régions éprouvent elles aussi le besoin de disposer de structures de coopération plus contraignantes et plus efficaces. Le nouveau modèle de la conférence régionale doit être mis à leur disposition: son adoption repose sur une base volontaire, de sorte que le maintien des organes existants est également possible (cf. partie 3).

Les propositions de réforme n'empêchent aucunement la poursuite des divers projets en cours dans des périmètres plus ou moins étendus. Elles permettent au contraire de les réaliser sous une forme à la fois plus simple et plus contraignante en recourant à la plate-forme offerte par la conférence régionale.

Principe directeur 1: Désireux de renforcer sa capacité économique, le canton de Berne apporte sa contribution à la résolution des problèmes pressants auxquels sont confrontées les agglomérations. Il crée les conditions d'une coopération intercommunale efficace et veille à mieux faire concorder le développement des transports et l'urbanisation. Les réformes doivent non seulement tenir compte des besoins des agglomérations, mais aussi de ceux de l'espace rural, et garantir une harmonisation à l'échelle cantonale.

3 Nouvelles structures de coopération à l'échelle régionale

3.1 La proposition de la région bernoise

Suite aux impulsions données par le canton, la région bernoise a présenté, au terme de travaux intensifs qui se sont échelonnés sur deux ans environ, sa propre stratégie concernant *l'agglomération bernoise*¹⁰. Dans ce document, elle ébauche de nouvelles formes de coopération institutionnalisée se fondant sur des bases légales cantonales (encore à créer). Les modalités proposées doivent permettre aux communes de résoudre les problèmes rencontrés à l'échelle régionale par le biais de processus décisionnels à la fois rapides et contraignants, tout en étant solidement étayés d'un point de vue démocratique.

La stratégie concernant l'agglomération bernoise a fait l'objet, en automne 2003, d'une vaste procédure de consultation à l'échelle régionale. La plupart des 99 communes concernées se sont déclarées favorables au modèle¹¹.

Concrètement, ce modèle prévoit d'instituer un conseil régional appelé à prendre les décisions stratégiques, ainsi que diverses commissions compétentes dans un domaine précis (p. ex. aménagement du territoire, transports). La participation démocratique doit être garantie par les instruments de l'initiative populaire régionale, du référendum régional, ainsi que de l'initiative et du référendum des autorités (cf. également l'illustration 3).

Le modèle entend créer des structures simplifiées, fixer clairement les compétences, permettre la prise de décisions contraignantes dans le cadre de procédures rapides, réduire le travail de coordination et les coûts, harmoniser l'accomplissement des tâches dans les différents domaines et ancrer la coopération dans le droit cantonal.

Il ne vise par contre ni la création d'une grande commune bernoise par le biais de fusions, ni la suppression de la souveraineté fiscale communale, ni une péréquation financière directe, ni enfin l'instauration d'un quatrième niveau étatique.

Le modèle porte en premier lieu sur l'organisation du territoire et les transports, l'intégration d'autres domaines comme celui de la culture étant considérée comme positive. Une seconde étape pourrait voir s'étendre la coopération à *d'autres activités* telles que l'organisation de la promotion économique ou la planification et la réalisation de projets régionaux d'infrastructures (p. ex. infrastructures sportives d'importance régionale).

¹⁰ Rapport du 16 janvier 2004 intitulé "Agglomerationsstrategie Region Bern"; les entités responsables du projet sont l'association "Verein Region Bern" (VRB) ainsi que la Conférence culturelle régionale (CCR) et la conférence régionale des transports 4 (CRT 4). Leur champ d'action s'étend à la région de Berne au sens large, soit à 99 communes (comptant quelque 400 000 habitants) tout autour de la ville-centre de Berne.

¹¹ Les communes situées dans les périmètres de l'association VRB, de la CCR et de la CRT 4 ont été consultées entre le 30 octobre et le 30 novembre 2003. Celles qui ont pris position sont au nombre de 84, dont 75 pour cent environ ont manifesté leur soutien de principe, l'écho étant nettement plus favorable de la part des communes faisant partie de l'association VRB (88 %) que des communes périphériques (68 %). Le rapport d'évaluation détaillé peut être consulté à l'adresse: www.regionbern.ch/upload/allgemeine/files/040119_Bericht_fuer_MK_und_Gemeinden.pdf.

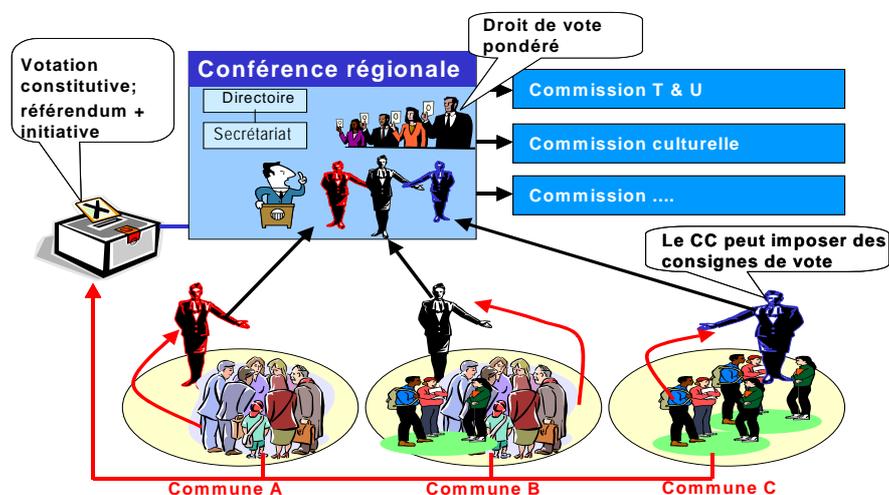
3.2 Décision de principe et autres possibilités envisagées

3.2.1 Appréciation générale: le modèle répond opportunément à un besoin

De l'avis du Conseil-exécutif, la possibilité de coopérer plus étroitement et plus efficacement ainsi que l'ancrage démocratique des modalités d'une telle coopération répondent **indéniablement à un besoin** des régions. Les structures actuelles sont en effet à maints égards trop rigides et insuffisamment étayées au plan démocratique. Or, du point de vue cantonal, l'existence de structures régionales de coopération performantes est une **condition sine qua non** du succès de la stratégie et de la garantie de bonnes perspectives de développement pour les agglomérations et les régions rurales du canton de Berne.

La proposition de la région bernoise a été examinée par l'organisation de projet cantonale, qui en a développé et concrétisé bon nombre de points. Les grandes lignes du modèle sont présentées par l'illustration 3. Par ailleurs, il n'est plus question ci-après que de "**conférence régionale**" afin d'éviter toute confusion avec le Conseil régional existant dans le Jura bernois. Les ébauches de solutions sont exposées plus loin (à partir du chapitre 3.3).

Illustration 3 Modèle de la conférence régionale (explications dans les chapitres ci-après, et notamment au chapitre 3.5)



D'une manière générale, le Conseil-exécutif **apprécie positivement** le modèle de la conférence régionale, dont les principaux **avantages** sont les suivants:

- levée des obstacles résultant de la présence de nombreuses structures de petite taille lors du traitement d'affaires de portée régionale;
- mise en place de structures simples, définition claire des compétences, processus rapides de décision en vue de la résolution de questions régionales;

- accomplissement conjoint de tâches communales, à l'échelle régionale, grâce à un développement ciblé (modèle de la conférence régionale) des modalités éprouvées de coopération intercommunale;
- prise de décisions contraignantes en une seule fois au niveau régional;
- garantie de la participation démocratique et parlementaire lors de la formation de l'opinion et de la prise de décisions au niveau régional (initiative populaire, référendum, initiative et référendum des autorités);
- interconnexion et coordination des tâches accomplies dans différents domaines grâce à l'instauration d'une plate-forme régionale commune.

Il n'en reste pas moins que les points suivants pourraient susciter des **réserves**:

- Les décisions arrêtées à un niveau supracommunal (régional) doivent être **contraignantes**, ce qui ne manque pas de porter atteinte aux réglementations communales des compétences et, partant, à l'autonomie des communes; de ce fait, des communes peuvent craindre d'être minorisées. Il est possible de pallier ces inconvénients au moyen d'une pondération des voix au sein de la conférence régionale sur la base d'un calcul équitable, transparent et aussi simple que possible d'une part (cf. paragraphe 3.5.2b), et de la fixation de conditions de majorité particulières lors de votations populaires régionales d'autre part (cf. paragraphe 3.5.3b).
- Le modèle ne prévoit pas l'instauration d'un **nouvel organe législatif** (parlement régional) et limite l'influence directe des législatifs communaux sur les décisions prises par la conférence régionale. Il n'en existe pas moins des instruments de participation puisque la population et les autorités ont un droit d'initiative et de référendum, et que les maires et les mairesses peuvent recevoir des consignes de vote. En tout état de cause, la légitimité démocratique des décisions régionales importantes est garantie par l'élection populaire des maires et des mairesses ainsi que par les votations populaires, obligatoires ou facultatives. D'une manière générale, le modèle proposé consolide indéniablement les fondements démocratiques par rapport à la situation actuelle.
- Il manque pour l'instant une **base constitutionnelle** permettant la prise de décisions contraignantes au niveau régional. Une telle base peut toutefois être élaborée et adoptée en même temps que le projet législatif. Sa légitimité démocratique sera d'autant plus grande que le peuple sera obligatoirement appelé à se prononcer.
- A l'occasion des **débats relatifs aux régions** qui ont eu lieu dans le canton de Berne en 1988, l'opportunité d'introduire un quatrième échelon dans l'organisation de l'Etat fédéral a été examinée avant d'être rejetée. Cette question n'a ensuite plus été abordée lors de la révision totale de la Constitution. On peut donc se demander si le modèle de la conférence régionale ne contredit pas ces décisions de principe. Il convient de relever, à cet égard, que ce modèle n'entraîne pas la création d'un quatrième niveau étatique étant donné qu'il ne prévoit ni une compétence étendue à toutes les tâches régionales, ni la mise en place d'une administration régionale distincte. A cela s'ajoute que la conférence régionale ne fournit pas de prestations, mais offre uniquement une plate-forme en vue de la prise de décisions stratégiques ayant trait à l'accomplissement conjoint de tâches communales. Du point de vue du droit constitutionnel, le modèle de la conférence régionale est donc une forme novatrice de coopération intercommunale, et non un échelon supplémentaire situé entre la commune et le canton au sein de l'Etat fédéral. La conférence régionale ne disposant

d'aucune souveraineté fiscale, il n'est pas prévu de représentation parlementaire (parlement régional). En effet, un parlement ne serait indispensable que pour décider de l'utilisation de recettes fiscales par l'adoption d'un budget et répondre de ses choix vis-à-vis du souverain. C'est volontairement que le modèle de la conférence régionale renonce à l'institution d'un parlement régional.

Au vu des problèmes auxquels sont confrontées les agglomérations et les régions, il est non seulement souhaitable, mais indispensable – à moyen et à long terme – de surmonter les obstacles résultant de la présence de nombreuses structures de petite taille pour le traitement d'affaires de portée régionale, de simplifier la prise de décisions contraignantes ainsi que de coordonner au niveau régional l'accomplissement des tâches relevant de différents domaines.

Fort de ce constat, le Conseil-exécutif s'était déclaré disposé en 2002 déjà, en réponse à une intervention parlementaire, à examiner les conditions juridiques et pratiques nécessaires à la mise sur pied de structures politiques communes au niveau des agglomérations, qui auraient la compétence de prendre des décisions dans certains domaines¹². Dans la mesure où des modèles ou esquisses de solutions allant dans ce sens n'aboutissent pas à la création d'un quatrième échelon étatique et, surtout, ne donnent pas naissance à des interfaces supplémentaires, mais qu'ils simplifient au contraire les processus tout en les accélérant, ils sont dans l'intérêt du canton et méritent d'être soutenus.

3.2.2 Autres possibilités envisagées

D'autres solutions visant à renforcer la coopération régionale ont été examinées, comme le demandait la motion Brand adoptée sous forme de postulat¹³, qui peut être considérée comme réalisée. Il s'avère toutefois que dans les domaines des transports et du développement territorial ainsi que de la culture justement, les autres possibilités – évoquées ci-dessous – ne présentent de loin pas les mêmes avantages que le modèle de la conférence régionale.

- **Statu quo:** les expériences faites jusqu'ici soulignent la nécessité d'une réforme. Dans le domaine de la culture, la procédure est très compliquée (décisions prises dans *chaque* commune), et dans celui des transports/développement territorial, il n'existe de structures adéquates qu'à certains égards (transports publics: CRT, régions d'aménagement pour diverses questions).
- **Amélioration de la coordination et des échanges** entre les organes et institutions de coopération intercommunale existants (CRT, CCR, organes régionaux d'aménagement): la coordination telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui aboutit à de nombreux chevauchements et ne permet pas la prise de décisions claires au niveau régional.
- Exploitation de toutes les possibilités de **coopération intercommunale sur une base volontaire:** cette solution fait ses preuves dans de nombreux domaines comme l'informatique, les services de défense, etc. pour lesquels il est judicieux de travailler à un

¹² Motion urgente Bernasconi, Worb (M 151/01), adoptée sous forme de postulat et intitulée *Structures politiques communes au niveau des agglomérations*. Journal du Grand Conseil 2002, p. 275 ss; Compte rendu des séances du Grand Conseil 2002, p. 182ss.

¹³ Motion Brand, Münchenbuchsee (M 310/03), adoptée sous forme de postulat et intitulée *Politique des agglomérations*; Journal du Grand Conseil 2004, p. 801 ss; Compte rendu des séances du Grand Conseil 2004, p. 350 ss.

niveau sous-régional. Elle ne saurait toutefois remplacer une coopération à l'échelle de toute une région.

- **Adoption du "modèle fribourgeois"**: ce modèle prévoit la création d'une collectivité dénommée "agglomération de Fribourg" dotée d'un exécutif et d'un législatif. Le projet a certes bien progressé, mais sa mise en œuvre continue de soulever certaines difficultés, et son adoption définitive dépend encore du résultat de la votation populaire qui sera organisée à ce propos. Les expériences montrent qu'un modèle plus simple a davantage de chances de succès dans le canton de Berne, et que les principaux fondements doivent d'emblée faire l'objet d'une réglementation au niveau cantonal.
- **Fusions** de communes suburbaines avec la ville-centre: les fusions ne peuvent en règle générale pas concerner tout le périmètre de l'agglomération et n'offrent donc que des solutions partielles. Elles posent en outre des problèmes financiers complexes et sont le plus souvent difficiles à réaliser sur le plan politique.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif est d'avis – et rejoint en cela les recommandations de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA)¹⁴ – que le modèle de la conférence régionale comporte des avantages indéniables. C'est donc ce modèle qui est concrétisé dans le présent rapport.

Principe directeur 2: Le canton de Berne s'efforce de simplifier les processus de formation de l'opinion et de décision au niveau régional par le biais de nouvelles structures de coopération et de créer les bases nécessaires à cet égard, aux conditions suivantes:

- la participation démocratique est garantie;
- les processus et les instruments s'en trouvent dans l'ensemble simplifiés;
- l'institution d'un quatrième niveau dans la structure de l'Etat fédéral est exclue.

Le modèle de la conférence régionale peut judicieusement servir de point de départ à une telle démarche.

3.3 Champ d'application, création et dissolution d'une conférence régionale

3.3.1 Région de Berne ou toutes les régions?

La région de Berne a proposé un modèle de coopération applicable à la ville fédérale et à ses alentours. Il est en principe envisageable soit de créer dans un premier temps une loi spéciale pour la région bernoise (avec une option pour les autres régions), soit d'élaborer une solution unitaire pour l'ensemble du canton.

Le Conseil-exécutif est clairement d'avis que le modèle de la conférence régionale doit être à la disposition de toutes les régions. Il importe donc qu'il tienne compte de manière appropriée des conditions et des besoins de chacune d'elles (agglomérations et régions périphériques/rurales). En d'autres termes, l'idée d'une solution taillée sur mesure pour la région de Berne est fermement rejetée.

¹⁴ http://www.kdk.ch/internet/kdk/fr/tripartite_agglomerationskonferenz.html.

3.3.2 Libre choix ou obligation?

Le modèle de la conférence régionale doit-il être contraignant pour toutes les régions, ou alors n'être concrétisé que par celles qui le désirent?

S'il est tout à fait souhaitable qu'en fin de compte, le modèle soit réalisé sur l'ensemble du territoire cantonal, l'initiative de constituer une conférence régionale doit en premier lieu être prise par les régions concernées, le canton pouvant quant à lui prévoir des incitations. A l'heure actuelle, le développement de la coopération varie considérablement d'une région à l'autre – et n'a parfois pas dépassé le stade de l'ébauche – ou les structures ne concernent qu'un nombre limité de domaines (p. ex. seulement les transports ou la culture). La "conscience régionale" n'est pas développée partout, de sorte qu'une obligation ne serait sans doute guère garante de succès. Le résultat de la procédure de consultation confirme d'ailleurs cette appréciation.

Le Conseil-exécutif est par conséquent d'avis que l'introduction du modèle de la conférence régionale doit être soumise à l'approbation du corps électoral et des communes concernés.

3.3.3 Introduction du modèle

L'introduction du modèle de la conférence régionale doit être décidée lors d'une votation constitutive organisée dans le périmètre considéré tel qu'il a été déterminé par le Conseil-exécutif. Il appartient à ce dernier d'en fixer la date après avoir consulté les communes qui sont partie prenante au processus, ou conformément à la demande qu'elles auront formulée. Pour être adopté, le nouveau modèle doit recueillir les suffrages de la majorité des votants *et* des communes concernées (cf. détails à cet égard au paragraphe 3.5.3a).

Il y a donc une nouveauté essentielle par rapport aux formes de coopération pratiquées jusqu'ici: du fait que la conférence régionale doit se charger de tâches déléguées par le canton, il convient d'éviter qu'un petit nombre de communes puissent l'empêcher de voir le jour. La votation constitutive a donc volontairement été conçue de telle sorte que l'avis d'une minorité de communes rejetant le modèle puisse être ignoré. Seule cette solution permet la mise sur pied de structures de coopération géographiquement stables et durables. L'atteinte à l'autonomie communale (comprise de manière absolue et formelle) qu'elle représente est atténuée par

- les exigences élevées auxquelles doit satisfaire la décision (majorité des communes et du peuple);
- le renforcement de la légitimité démocratique par rapport à la situation actuelle (droit de référendum, possibilité de donner des consignes de vote, etc.);
- la limitation – et c'est là un point important – à quelques domaines appelant indéniablement des décisions à l'échelle régionale (coordination en matière de transports et d'urbanisation, subventions en faveur de la culture).

3.3.4 Dissolution

La dissolution d'une conférence régionale doit certes être possible, mais la sécurité et la stabilité du droit exigent que les conditions posées à cet égard soient assez rigoureuses. A l'instar de la votation constitutive, la décision de dissolution d'une conférence régionale requiert une double majorité, soit celle des votants *et* celle des communes concernées. Lorsqu'une telle mesure est envisagée, il convient en outre de prévoir des "organes supplétifs" qui soient en

mesure de garantir la poursuite des tâches incombant obligatoirement à la région; c'est ainsi par exemple qu'une CRT devrait à nouveau être mise en place.

Principe directeur 3: Il convient d'élaborer des bases légales applicables dans l'ensemble du canton qui permettent à toutes les régions d'adopter, si elles le souhaitent, de nouvelles structures de coopération fondées sur le modèle de la conférence régionale. La création et la dissolution d'une conférence régionale font l'objet d'une votation à l'échelle régionale; la décision doit être prise à la double majorité des votants et des communes.

3.4 Compétences de l'organe de coopération régional

3.4.1 Tâches imposées par le canton et tâches volontairement déléguées par les communes

Du point de vue du canton, il n'est judicieux de mettre en place de nouvelles structures de coopération que si elles permettent des simplifications. Les domaines des transports et du développement territorial ainsi que de la culture sont particulièrement concernés car c'est là que le besoin d'interlocuteurs et de processus décisionnels efficaces au niveau régional se fait le plus sentir.

Il doit par ailleurs être possible d'utiliser la plate-forme qu'est la conférence régionale pour l'accomplissement d'autres tâches.

Il en résulte trois catégories de tâches (cf. illustration 4):

Illustration 4 Catégories de tâches se prêtant à une coopération régionale

Type	Domaines	Création de la conférence régionale sur une base...	A défaut de conférence régionale, les décisions sont prises...	Périmètre	Les tâches* accomplies par les conférences régionales leur ont été...	Cercle des participants
1	Transports et urbanisation	volontaire	par la CRT en collaboration avec d'autres intervenants	imposé par le canton (celui de la CRT)	imposées par le <i>canton</i>	Toutes les communes du périmètre concerné en cas de résultat positif de la votation constitutive
2	Culture	volontaire	par la CCR	imposé par le canton		
3	Autres tâches telles que la promotion économique, la planification des infrastructures	volontaire	comme jusqu'ici (conventions bilatérales, syndicats)	librement choisi par les communes à l'intérieur du périmètre de la conférence régionale	déléguées par les <i>communes</i>	Seules les communes qui le désirent

* Les tâches qui pourraient être reprises par les conférences régionales dans les différents domaines sont décrites ci-après.

3.4.2 Transports et urbanisation

Dans les domaines des transports et de l'urbanisation, nombreuses sont les questions qu'il est plus aisé de résoudre à l'échelle régionale qu'à l'échelle communale. A cet égard, les instruments de planification, d'aménagement et de financement sont réexaminés dans le cadre de la présente stratégie (cf. partie 4) afin de les combiner de manière optimale et de coordonner les actions entreprises aux niveaux fédéral, cantonal, régional et communal.

Une région adoptant le modèle de la conférence régionale devient automatiquement compétente en matière d'harmonisation du développement du milieu bâti et de celui des transports. En d'autres termes, c'est à elle qu'il incombe d'adopter la **conception régionale des transports et de l'urbanisation** (cf. chapitre 4.2), de sorte qu'elle se substitue à la conférence régionale des transports (CRT).

En outre, la conférence régionale édicte les **plans directeurs régionaux** qui seront ensuite soumis à l'approbation du canton.

Les **plans de quartier régionaux** (soumis au référendum facultatif et à l'approbation du canton) relèvent également de la compétence de la région. Il s'agit toutefois d'un instrument auquel il n'est prévu de recourir qu'à titre exceptionnel, par exemple pour éviter qu'une commune isolée ne bloque la réalisation de zones d'habitation ou d'activités stratégiquement importantes.

Pour le surplus, la répartition des tâches reste inchangée; c'est ainsi que le canton conserve sa compétence en matière de construction des routes cantonales et continue à conclure les conventions de prestations avec les entreprises de transports publics.

La conférence régionale institue une **commission** régionale chargée de la préparation des affaires relatives aux transports et à l'urbanisation.

Dans les régions n'ayant pas (encore) adopté le modèle de la conférence régionale, les conceptions des transports et de l'urbanisation devront être élaborées à l'intention du canton par la CRT et les régions d'aménagement, en collaboration avec d'autres intervenants. Cette solution implique un certain travail de coordination et un plus grand engagement de la part du canton. Le modèle de la conférence régionale présente quant à lui l'avantage de favoriser la mise au point des conceptions dans le cadre d'une procédure plus rapide et plus simple, mais aussi plus démocratique, qui permet aux régions d'exercer une influence accrue et d'obtenir la prise en compte des projets qu'elles considèrent comme importants.

3.4.3 Culture

Dans le domaine de l'encouragement des activités culturelles, la répartition des tâches entre le canton, les conférences culturelles régionales et les communes a été redéfinie sur la base de la nouvelle stratégie culturelle cantonale. Selon le modèle proposé par la Direction de l'instruction publique, le canton assumera seul la responsabilité financière d'un certain nombre d'institutions revêtant une importance prépondérante et se chargera également de leur direction stratégique. Quant aux nombreuses autres institutions culturelles importantes, elles continueront à être financées à la fois par les communes-siège et par les membres de la Conférence culturelle régionale concernée. Le canton se retirera de leur codirection stratégique et se contentera, le cas échéant, de verser une subvention globale en faveur de la conférence. Ainsi, sous le régime de la loi révisée sur l'encouragement des activités culturelles, les tâches culturelles régionales continueront à être accomplies et financées conjointement par le canton, les communes-siège et les membres des conférences culturelles régionales. Désormais, les régions qui se

siège et les membres des conférences culturelles régionales. Désormais, les régions qui se dotent d'une conférence régionale peuvent l'utiliser comme plate-forme de décision dans le domaine de l'encouragement des activités culturelles également.

La loi sur l'encouragement des activités culturelles totalement révisée que la Direction de l'instruction publique soumettra au Grand Conseil en 2006, soit au moment où ce dernier aura également à débattre de la législation introduisant la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale, fixera les grandes lignes de la nouvelle répartition des tâches et des modalités de financement dans le domaine de la promotion de la culture. Elle simplifiera également les processus de décision et d'approbation, aujourd'hui très complexes, dans les conférences culturelles régionales et les communes affiliées. Là où une conférence régionale sera instituée, cette dernière reprendra à son compte les tâches des actuelles conférences culturelles régionales. La nouvelle plate-forme de décision pourra ainsi être utilisée par exemple pour la répartition des ressources destinées à l'encouragement des activités culturelles entre les institutions importantes – institutions dont le financement et la conduite continueront d'incomber aux communes de la région en application de la nouvelle stratégie culturelle cantonale.

La coordination entre les périmètres retenus dans le domaine de l'encouragement des activités culturelles d'une part et dans celui de l'urbanisation et des transports d'autre part tient compte des principes suivants: les dimensions maximales possibles sont celles des CRT, auquel cas les limites coïncident. La répartition des communes entre les différents périmètres est fixée dans l'ordonnance d'exécution de la loi sur l'encouragement des activités culturelles. Si, dans le domaine de la culture, les communes faisant partie du périmètre retenu sont moins nombreuses qu'en matière d'urbanisation et de transports, il est possible de constituer, au sein de la conférence régionale, une sous-région pour les questions culturelles. Dans les régions qui ne se sont pas dotées d'une conférence culturelle (Berthoud et Interlaken), un tel organe peut encore être mis sur pied. Il s'agit en outre d'examiner, en poursuivant les travaux, l'opportunité de limiter à un (le cas échéant avec une exception pour le Jura bernois et le Seeland) ou deux le nombre de sous-régions pouvant être constituées pour le traitement des affaires culturelles dans le périmètre d'une conférence régionale. Quant aux régions disposant d'une conférence culturelle mais qui ne franchissent pas encore le pas de l'adoption du modèle de la conférence régionale, les dispositions actuelles de la loi sur l'encouragement des activités culturelles restent applicables, le cas échéant sous une forme simplifiée.

Il convient d'ancrer de manière contraignante les critères applicables aux institutions culturelles à financer et la clé de répartition des coûts entre le canton, les villes et les communes faisant partie du périmètre concerné dans la loi sur l'encouragement des activités culturelles dont la procédure de révision totale vient de débiter. Il est prévu que cet acte législatif entre en vigueur à la même date que la législation mettant en œuvre la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale, soit au 1^{er} janvier 2008.

3.4.4 Autres tâches

Il doit être possible de recourir à la conférence régionale pour coordonner l'accomplissement d'autres tâches communales, et d'utiliser au mieux la plate-forme efficace ainsi offerte. Cependant, la conférence régionale ne se substitue qu'aux communes qui ont approuvé la délégation de telles tâches. Ensuite, les décisions peuvent être prises à la majorité. Le transfert d'autres tâches sur une base volontaire implique l'édiction de dispositions sur l'accomplissement de celles-ci, de même que sur les compétences et la répartition des coûts dans un règlement de la conférence régionale soumis à l'approbation des communes. Le

règlement de la conférence régionale soumis à l'approbation des communes. Le transfert de tâches librement décidé n'engage que les communes ayant approuvé le règlement.

Il est envisageable de créer des sous-régions. Concrètement, cela signifie que lors du traitement des affaires relatives aux autres tâches déléguées, seules les communes qui ont approuvé cette délégation seraient représentées au sein de la conférence régionale. Cette solution pourrait s'appliquer notamment aux tâches de planification des infrastructures (p. ex. installations sportives) ou à la promotion économique. Il n'est par ailleurs pas exclu que le législateur complète ultérieurement la liste des tâches imposées (transports/urbanisation et culture) par d'autres tâches, obligatoires ou facultatives.

Principe directeur 4: Lorsque les communes optent pour le modèle de la conférence régionale, cette dernière devient obligatoirement compétente en matière d'élaboration des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation, de même que – le cas échéant – dans le domaine de la culture.

Les communes peuvent déléguer d'autres tâches à la conférence régionale, et constituer des sous-régions à cette fin si elles le souhaitent. Dans ce cas, les décisions de la conférence régionale ne sont contraignantes que pour les communes ayant approuvé une telle délégation.

3.5 Déroutement des processus démocratiques

3.5.1 Les piliers du modèle: la conférence régionale et les commissions

Le modèle proposé prévoit les organes et les compétences suivants (cf. également l'illustration 3, p. 20):

- **Conférence régionale:** plate-forme pour la prise de décisions stratégiques, composée des maires et mairesses des communes faisant partie de la région, qui
 - se réunit deux à quatre fois par année environ, afin de se prononcer au sujet de questions stratégiques sur la base des travaux préparatoires effectués par des commissions;
 - fixe (de manière contraignante) les grandes lignes de l'aménagement du territoire (plan directeur régional);
 - peut adopter, à titre exceptionnel, des plans de quartier régionaux;
 - adopte à l'intention du canton les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation;
 - décide de la répartition des ressources destinées à l'encouragement des activités culturelles dans la région;
 - se dote d'un règlement d'organisation ainsi que d'autres règlements si nécessaire (pour les tâches librement déléguées par les communes) qui requièrent l'approbation des différentes communes;
 - désigne les membres du secrétariat.

- **Commissions:** organes de formation de l'opinion et de suivi des travaux dans certains domaines (aménagement du territoire, transports, culture, autres domaines le cas échéant), composés de représentants et représentantes des communes concernées, qui
 - soumettent des propositions à la conférence régionale dans leur domaine d'activité (dans le cas d'affaires importantes sur la base notamment des résultats des procédures de participation et de consultation des communes);
 - garantissent la coordination entre tous les intervenants (commissions, canton et communes, tiers tels qu'entreprises de transports, institutions culturelles, etc.).
- **Corps électoral:** il exerce une influence à l'échelle régionale par le biais de votations obligatoires (votation constitutive et votation sur la dissolution des structures régionales) ainsi qu'en faisant usage de ses droits de référendum et d'initiative lors de décisions importantes (p. ex. plan de quartier régional, répartition des ressources destinées à l'encouragement des activités culturelles).
- **Organes législatifs communaux** (parlements communaux, assemblées communales): ils exercent une influence au niveau de la commune (participation horizontale) grâce au droit de proposition et au droit de déposer des interventions que possèdent leurs membres (postulats, interpellations, questions, droit à l'information et à la consultation).

Le modèle présente l'avantage de proposer une organisation épurée et de concentrer la prise de décisions en *une* plate-forme (conférence régionale). De la sorte, les compétences sont clairement définies et les processus décisionnels relativement courts. Cette convergence des intérêts et des compétences permet d'apprécier les besoins d'une région dans une perspective générale et de les communiquer "d'une seule voix", par l'intermédiaire d'un organe unique, aussi bien aux communes concernées qu'au canton et à la Confédération.

3.5.2 Pouvoir de codécision des communes

La participation des communes, dont les grandes lignes doivent être ancrées dans le droit cantonal, a les caractéristiques suivantes:

a) **Représentation des communes par leur maire ou leur mairesse, consignes de vote possibles**

Les communes sont représentées par leur maire ou leur mairesse, dont la légitimité démocratique découle de leur élection par le peuple, afin de garantir que la conférence régionale ait une bonne vue d'ensemble de la situation et que les décisions qu'elle prend soient suffisamment consolidées. En cas d'empêchement, le maire ou la mairesse peut se faire remplacer par le vice-maire ou la vice-mairesse.

Les communes, qui sont habilitées à donner des consignes de vote à leur maire ou à leur mairesse siégeant au sein de la conférence régionale, peuvent par là même influencer les décisions de cette dernière. Il appartient au conseil communal de décider de cas en cas s'il entend imposer des consignes et lesquelles. Il n'y a donc pas d'équivoque possible: le maire ou la mairesse représente la commune au sein de la conférence régionale et n'exerce dès lors pas de mandat personnel comparable à celui des membres d'un parlement.

Les deux mécanismes fondamentaux décrits ci-dessus confèrent aux décisions une solide légitimité démocratique (élection du maire ou de la mairesse par le peuple) et accordent une possibilité d'influence directe aux exécutifs communaux démocratiquement élus (consignes de vote).

b) Pondération des voix au sein de la conférence régionale

Il est essentiel de régler de manière univoque, à l'échelle cantonale, la question de la pondération des voix des représentants et représentantes des communes siégeant dans la conférence régionale, en réponse aux craintes éventuelles d'une minorisation. Diverses solutions ont été examinées (les variantes sont décrites dans le document préparatoire, annexe 3); le Conseil-exécutif propose pour sa part les règles suivantes:

Au sein de la conférence régionale, les décisions sont prises à la majorité simple. Les voix des différentes communes sont modérément **pondérées** en fonction de leur importance démographique. Les communes de 1000 habitants au plus disposent d'une seule voix; celles qui comptent entre 1001 et 3000 habitants possèdent deux voix, celles dont la population se situe entre 3001 et 5000 unités ont trois voix, tandis que les communes de plus de 5000 habitants reçoivent, en plus de ces trois voix, une voix supplémentaire par tranche de 5000 habitants. Les répercussions de cette proposition ont été calculées pour chacune des régions. Il est renvoyé au document préparatoire s'agissant des modélisations.

c) Initiative et référendum facultatif des autorités

Les autorités communales ont la possibilité de participer, par le dépôt d'initiatives et par le référendum facultatif, à l'élaboration des décisions régionales importantes. Chaque conseil communal peut décider de lancer une initiative ou un référendum, seul ou avec d'autres, ou de se joindre à une telle démarche engagée par une ou plusieurs autres communes. Ainsi, il est possible de respecter les calendriers. Les objets soumis aux droits d'initiative et de référendum des autorités, les délais et le nombre de signatures requises sont précisés au paragraphe 3.5.3b).

Principe directeur 5: La participation des communes revêt les formes suivantes:

- 1. Les communes sont représentées au sein de la conférence régionale par leur maire ou leur mairesse qui, en cas d'empêchement, peut se faire remplacer par le vice-maire ou la vice-mairesse. Le conseil communal peut décider, par voie d'arrêté, de donner des consignes de vote au représentant ou à la représentante de la commune.**
- 2. Lors de la prise de décisions au niveau de la conférence régionale, les voix des communes sont modérément pondérées en fonction de l'importance démographique de ces dernières.**
- 3. Les autorités disposent d'un droit d'initiative et d'un droit de référendum.**

3.5.3 Participation de la population et des communes

Le modèle prévoit la participation de la population selon les modalités suivantes:

a) Votation constitutive

Une fois le périmètre fixé par le canton (Conseil-exécutif), le corps électoral des communes concernées se prononce, à l'occasion d'une votation constitutive organisée par le canton, sur la création d'une conférence régionale. Un seul scrutin a lieu dans l'ensemble de la région.

Du fait que la votation a lieu à l'instigation du canton, les dispositions de la législation sur les droits politiques¹⁵ sont applicables. Le droit de vote est réglé au niveau cantonal, par analogie avec le droit de vote en matière cantonale, de sorte qu'il appartient à tous les électeurs et à toutes les électrices résidant dans le périmètre considéré (art. 55 ConstC).

Les votants sont appelés à dire s'ils acceptent ou non la création d'une conférence régionale. Des questions complémentaires portent le cas échéant sur l'élargissement du champ d'activité de la conférence à d'autres tâches que les communes auront choisi de lui confier. La mise en place de la conférence régionale est décidée à la double majorité des votants et des communes.

b) Droit d'initiative et référendum facultatif

Le corps électoral du périmètre (de la région) considéré peut participer activement au processus de formation de l'opinion et de décision au niveau régional en faisant usage de ses droits d'initiative et de référendum pour les questions importantes de portée régionale¹⁶. Au vu des résultats de la procédure de consultation, les exigences en la matière ont été réexaminées et le nombre de signatures nécessaires pour lancer une initiative ou un référendum a été légèrement revu à la baisse.

S'agissant de la procédure, il peut être renvoyé à la législation cantonale sur les droits politiques, à condition de fixer des règles particulières applicables aux délais et au nombre de signatures nécessaires. Il convient notamment de préciser que l'approbation d'un objet requiert la majorité des votants et celle des communes.

¹⁵ Loi du 5 mai 1980 sur les droits politiques (LDP, RSB 141.1) et dispositions d'exécution.

¹⁶ Il y a lieu d'exclure le droit de lancer une initiative ou un référendum pour les objets relevant de la compétence exclusive de la conférence régionale; la réglementation de l'article 117, alinéa 3 ConstC, qui vaut pour les communes, ne doit donc pas s'appliquer aux structures régionales de coopération.

Illustration 5 Exigences applicables aux initiatives et aux référendums (nombre de signatures et délais)

	Votation obligatoire	Référendum populaire facultatif	Référendum facultatif des autorités	Initiative populaire	Initiative des autorités
Nombre de signatures	--	2 % des ayants droit au vote	10 % des communes*	5 % des ayants droit au vote	20 % des communes*
Délai	--	60 jours	60 jours	6 mois	6 mois

* Au niveau interne à la commune, c'est le conseil communal qui est compétent.

Illustration 6 Tableau synoptique des objets soumis aux droits d'initiative et de référendum

Objet	Référendum	Initiative	Remarques
Création	Obligatoire	--	Votation constitutive, cf. également les paragraphes 3.3.3 et 3.5.3a).
Dissolution	Obligatoire	Oui	Décision de dissolution; cf. paragraphe 3.3.4.
Plan de quartier régional	Facultatif	Oui	La conférence régionale peut exceptionnellement édicter un plan de quartier régional, si cette démarche est dans l'intérêt de la région (afin d'éviter des "taches blanches").
Répartition des ressources destinées à l'encouragement des activités culturelles	Facultatif	Oui	Décision stratégique sur la répartition des ressources.
Accomplissement de tâches à la demande des communes	Facultatif	Oui	La décision portant sur l'accomplissement d'autres tâches n'est contraignante que pour les communes l'ayant approuvée. Ces dernières sont également seules concernées par les engagements financiers qui en découlent.
Conception régionale des transports et de l'urbanisation (à l'intention du canton)	Non	Non	Cf. chapitre 4.2.
Plan directeur régional	Non	Non	Le plan directeur régional fixe dans leurs grandes lignes, de manière contraignante pour les autorités, les possibilités d'affectation s'offrant aux communes. Il se fonde sur les consignes cantonales (notamment le plan directeur cantonal); de plus, les décisions de mise en œuvre interviennent souvent au niveau du canton (p. ex. la construction de routes). Il ne serait donc pas opportun de prévoir un droit de référendum. Jusqu'ici, les plans directeurs régionaux n'étaient d'ailleurs pas soumis au vote populaire.

c) Droit de participation, droit de la population à l'information et à la consultation, droit de pétition

Des procédures de participation et de consultation sont prévues pour toutes les affaires importantes de la conférence régionale; ces procédures offrent aux communes, aux organisations concernées et à la population l'occasion de prendre position.

L'activité des organes régionaux est en outre régie par le principe de la publicité. Ce principe contraint notamment la conférence régionale à informer spontanément, en temps opportun et de manière complète le public de ses principales décisions. La population peut donc prétendre

à l'obtention d'informations de la part des organes de la conférence régionale. Enfin, elle peut faire part, de manière non contraignante, de ses attentes par le biais de pétitions adressées aux organes régionaux.

Principe directeur 6: Tout comme la votation constitutive et la votation sur la dissolution (principe directeur 3), les votations régionales portant sur des initiatives ou des référendums ont lieu à la majorité simple des votants d'une part et des communes concernées d'autre part.

Les autres possibilités de participation de la population, dont les grandes lignes sont esquissées dans le présent rapport, de même que les droits d'initiative et de référendum doivent être concrétisés lors de la suite des travaux.

Le droit cantonal règle en particulier le principe de la publicité ainsi que les droits de la population à l'information et à la consultation.

3.5.4 Participation des parlements communaux et des assemblées communales

Lorsqu'une région opte pour le modèle de la conférence régionale, les communes transfèrent certaines tâches à cette dernière et lui délèguent leurs compétences à cet égard. En conséquence, les parlements communaux et les assemblées communales ne peuvent plus exercer d'influence directe en la matière.

En principe, il serait certes envisageable – et cette solution a été examinée – d'instituer un organe législatif à l'échelon régional (p. ex. **parlement régional**), mais les nombreux problèmes politiques, juridiques et pratiques qui en résulteraient prédominent nettement par rapport aux éventuels avantages. Il n'est ni nécessaire, ni opportun de créer un parlement régional pour les raisons suivantes:

- La structure régionale de coopération ne jouit pas de la souveraineté fiscale, ne sert qu'à un nombre limité de domaines et ne constitue donc pas un quatrième niveau à part entière dans la structure de l'Etat fédéral (cf. paragraphe 3.2.1, p. 20).
- Les instruments du référendum (des autorités) et de l'initiative (des autorités) garantissent la participation démocratique.
- L'activité des organes régionaux est soumise au principe de la publicité, de sorte que l'information du public, la transparence et l'accès aux décisions régionales sont garanties.
- La participation à la formation de l'opinion peut avoir lieu par le biais des partis (organisés de plus en plus fréquemment l'échelle régionale) lors de procédures de consultation régionales.
- Pour être représentatif et garantir le bon équilibre des forces en présence, un parlement régional devrait être de grande taille, ce qui serait onéreux et aurait pour effet de compliquer et d'allonger les procédures.

Lors de l'élaboration de la réglementation cantonale, on renoncera donc à prévoir de nouvelles modalités et de nouveaux instruments de participation pour les organes législatifs communaux. Ces derniers pourront toutefois recourir aux instruments "traditionnels" tels que les postulats, les interpellations, les questions ainsi que d'autres droits de proposition réglementés à l'échelon communal pour exercer une influence sur le conseil communal.

Il est en outre prévu de désigner un organe de contrôle (**vérification des comptes**) qui soumettra périodiquement des rapports à la conférence régionale et aux communes.

Principe directeur 7: Il est renoncé à l'institution d'un organe législatif régional (parlement régional ou organe similaire).

3.6 Financement et direction

3.6.1 Financement

Les communes financent la direction au sens étroit en fonction d'une clé de répartition définie au niveau cantonal (p. ex. contribution des communes concernées, déterminée selon un barème se fondant sur la pondération du droit de vote). Au vu de la taille restreinte de l'organisation envisagée et compte tenu du fait que la conférence régionale ne sera à l'origine d'aucun produit, les coûts de sa direction devraient rester modestes.

Quant au financement des diverses tâches (transports, aménagement, culture), il convient de le régler dans la législation spéciale. Au besoin, les prescriptions en la matière devront être adaptées compte tenu des nouveaux instruments de planification et d'aménagement. Il suffit par ailleurs que les futures dispositions cantonales relatives aux conférences régionales renvoient à la législation spéciale existante.

Le modèle de la conférence régionale proposé **ne change en principe rien aux modes de financement et à la répartition des coûts entre le canton et les communes s'agissant des tâches à accomplir dans les domaines des transports publics, des routes et de la culture** (c'est ainsi que, dans le premier cas, les communes continuent à prendre en charge un tiers des coûts en application de la loi sur les transports publics). La conférence régionale n'occasionnera pas d'autres frais que ceux liés à sa direction et ceux qui résultent des tâches d'aménagement (accomplies jusqu'ici par les régions d'aménagement), **et les communes ne lui cèdent de ce fait aucune compétence financière.**

En ce qui concerne les autres tâches que les communes choisissent d'attribuer à la région (cf. paragraphe 3.4.4), il s'agit de poser le principe selon lequel les éventuelles conséquences financières ne sont supportées que par les communes ayant approuvé la délégation de compétences à la conférence régionale. Il y a en outre lieu de fixer clairement la clé de répartition des coûts dans le règlement relatif au transfert des tâches.

3.6.2 Grandes lignes de l'organisation

Chaque conférence régionale a un président ou une présidente et un directoire chargés de la préparation des affaires. Le directoire est un organe de petite taille composé du président ou de la présidente, du vice-président ou de la vice-présidente et d'un nombre restreint d'autres membres. Les tâches opérationnelles sont confiées à un secrétariat.

Il est proposé d'ancrer les dispositions cantonales concernant les structures régionales de coopération à deux niveaux:

- **Au niveau de la loi:** énoncé contraignant des principes essentiels, notamment sur
 - le corps électoral: compétences, conditions de majorité, objets soumis aux droits d'initiative et de référendum;
 - la conférence régionale: composition, tâches, organes, compétences, quorums et conditions de majorité, pondération des voix des communes;
 - les commissions: compétences, composition;
 - l'organe de contrôle (vérification des comptes);
 - l'adoption d'un règlement d'organisation de la conférence régionale ainsi que d'autres règlements (en cas de transfert d'autres tâches).
- **Au niveau de l'ordonnance:** règlement d'organisation sous forme de droit dispositif, et autres règles d'exécution si nécessaire.

Principe directeur 8: Le droit cantonal énonce les grandes lignes du financement et de l'organisation de la conférence régionale. Le financement des tâches obligatoires ne subit pas de modification par rapport à la situation actuelle, et les clés de répartition sont fixées dans la législation spéciale (p. ex. transports, encouragement des activités culturelles). Le Conseil-exécutif adopte en outre un règlement d'organisation de la conférence régionale sous forme de droit dispositif ancré dans une ordonnance.

3.7 Mise en œuvre au plan juridique – nouvelles bases légales cantonales

3.7.1 Nécessité d'adapter les bases légales

Les décisions prises au niveau régional doivent être contraignantes. Cela signifie que les acteurs concernés (canton et communes) transfèrent certaines de leurs compétences à la conférence régionale. Il est donc indispensable que le canton crée à cet égard des bases constitutionnelles et légales. Ce faisant, il peut toutefois se limiter à l'essentiel, de façon à restreindre la charge de travail.

3.7.2 Modification de la Constitution

L'Office juridique de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (OJ JCE) a examiné la question de la nécessité de réviser la Constitution cantonale (ConstC) dans la perspective de l'introduction du nouveau modèle de coopération¹⁷. Au vu de la genèse et du but des dispositions en vigueur (art. 3, al. 3, 94 et notamment 110, al. 4 ConstC), l'OJ JCE parvient à la conclusion que le modèle proposé par la région bernoise requiert une nouvelle base constitutionnelle. La raison principale réside dans le fait que les droits de participation supracommunaux du corps électoral et le caractère contraignant des décisions prises à l'échelle régionale débordent le cadre de la Constitution actuelle. A cela s'ajoute qu'un article constitutionnel est de nature à accroître la légitimité du nouveau modèle,

et offre davantage de sécurité juridique s'agissant des compétences de la conférence régionale au quotidien.

Il convient de **légiférer** à partir des jalons suivants:

- Une base constitutionnelle doit être créée en vue de la mise en place de structures régionales de coopération inédites. Le complément, revêtant la forme d'un article de principe, doit être bref et porter sur l'introduction, dans l'ensemble du territoire cantonal, de nouvelles structures de décision.
- Il est envisageable de compléter la Constitution par un nouvel article 110a (coopération régionale) énonçant en particulier les principes suivants¹⁸:
 - Le canton offre aux communes la possibilité de créer des conférences régionales afin de coopérer sur une base contraignante.
 - Le législateur cantonal détermine les tâches incombant (impérativement), le cas échéant, à la conférence régionale.
 - La création d'une conférence régionale requiert l'approbation, lors d'une votation constitutive, de la double majorité des communes et des votants.
 - Les votations régionales sont possibles.

3.7.3 Mise en œuvre aux niveaux de la loi et de l'ordonnance

Il est prévu d'adapter la loi sur les communes (LCo; complément à apporter aux dispositions générales et introduction d'un chapitre spécial sur le modèle de celui qui traite des syndicats de communes) ainsi que de compléter au besoin les lois spéciales existantes¹⁹. La possibilité d'élaborer une nouvelle loi à part entière ("loi sur la coopération au sein des régions") a été envisagée, avant d'être écartée pour des raisons de systématique et compte tenu de la probable brièveté de la future réglementation.

La nouvelle structure régionale de coopération doit revêtir la forme d'une *collectivité de droit communal sui generis* et être en principe soumise aux prescriptions applicables aux collectivités de ce type. Cela vaut en particulier pour la surveillance cantonale²⁰ et les voies de droit²¹. Il

¹⁷ Cf. document préparatoire, annexe 5.

¹⁸ Il serait en principe possible de permettre la mise en place de structures régionales par le biais d'une adaptation de l'article 110, alinéa 4, mais il est préférable, pour des raisons politiques d'une part et systématiques d'autre part, de prévoir une nouvelle disposition constitutionnelle (art. 110a, coopération régionale): en effet, la coopération "traditionnelle" au sens de l'article 110 ConstC est maintenue selon des modalités inchangées, et la mention de structures régionales n'équivaut pas à l'élargissement des formes de coopération intercommunale, mais représente un mandat donné au législateur cantonal de créer les bases nécessaires à cet égard.

¹⁹ Par exemple la loi sur les transports publics, la loi sur l'encouragement des activités culturelles, la loi sur les constructions et la loi sur la construction et l'entretien des routes.

²⁰ L'autorité générale de surveillance est le préfet ou la préfète du district dans lequel la structure régionale concerne le plus grand nombre d'habitants; la surveillance financière incombe par contre à l'OACOT.

²¹ Le recours en matière communale est en principe régi par la loi sur les communes; la première instance de recours est donc le préfet ou la préfète (en fonction du poids démographique le plus élevé), le Conseil-exécutif pouvant être saisi en deuxième instance. En cas de recours contre un plan de quartier régional, les voies de droit sont celles que prévoit la loi sur les constructions: les recours contre les décisions d'approbation rendues par l'OACOT sont vidés en première instance par la JCE, dont la décision peut être attaquée soit directement devant le Tribunal fédéral, soit (exceptionnellement) devant le Tribunal administratif.

existe d'ores et déjà un programme législatif et une liste des domaines requérant une réglementation aux niveaux de la loi ou de l'ordonnance qui sont complétés et précisés en permanence dans la perspective des travaux législatifs concrets (cf. document préparatoire, annexe 4).

Principe directeur 9: La mise en œuvre au plan législatif du nouveau modèle de la conférence régionale implique de compléter la Constitution cantonale (nouvel art. 110a, coopération régionale) et d'adapter la loi sur les communes.

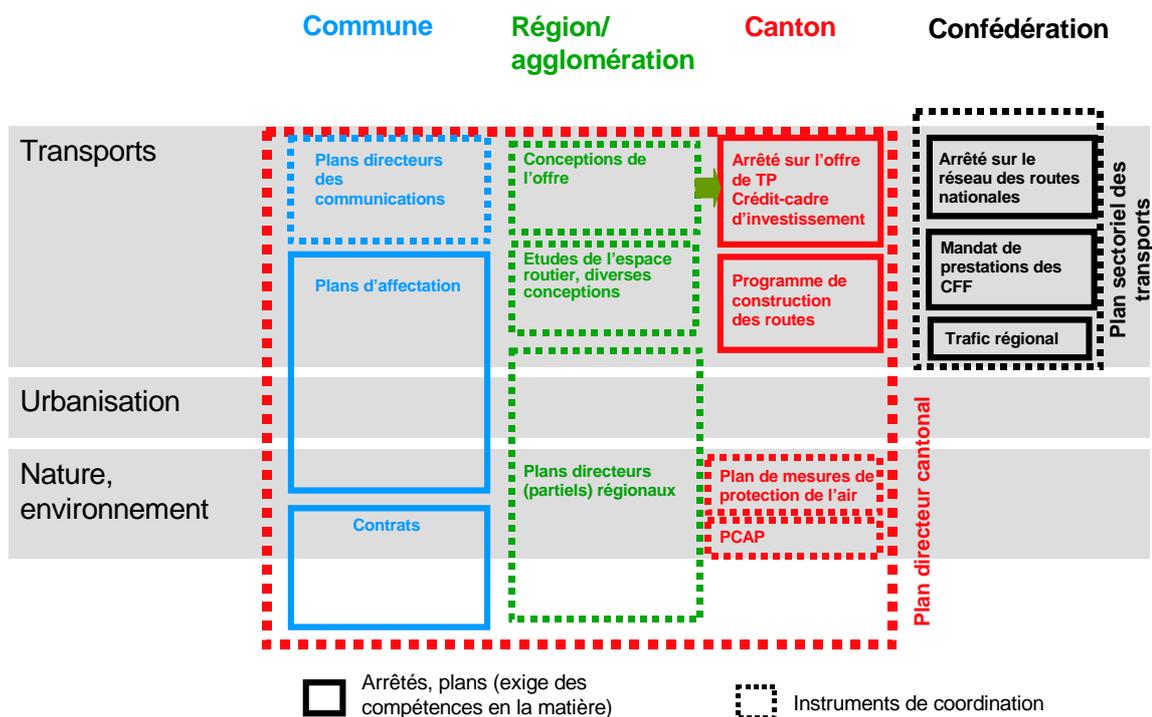
4 Réforme des instruments de planification et d'aménagement dans les domaines des transports et de l'urbanisation

4.1 Point de départ et objectifs: simplifier – mieux coordonner

4.1.1 Les instruments actuels: lacunaires et insuffisamment coordonnés

Il existe à l'heure actuelle toute une variété d'instruments de planification, d'aménagement et de financement, dont l'illustration 7 offre une vue d'ensemble. A cet égard, il est frappant de constater que dans le domaine des transports publics, la participation des régions est institutionnalisée grâce aux conférences régionales des transports (CRT), alors que pour la construction des routes, elle n'a lieu que de cas en cas.

Illustration 7 Palette des instruments actuels



Il existe par ailleurs des différences entre les instruments de financement: dans le domaine des transports publics, l'offre (arrêté sur l'offre de TP précisant les prestations et les indemnités accordées aux entreprises) et les investissements (crédit-cadre) sont fixés tous les quatre ans, alors que dans le domaine de la construction des routes, il n'y a pas de crédit-cadre, mais un programme remanié tous les deux ans qui fournit une vue d'ensemble pour les quatre années à venir; les projets de construction sont ensuite autorisés individuellement au moyen de crédits d'engagement.

S'agissant de l'urbanisation, les compétences appartiennent dans une large mesure aux communes, dans les limites fixées par le plan directeur cantonal et les plans directeurs régionaux. De plus, les instruments évoqués ci-dessus ne permettent pas une coordination optimale. En effet, la coexistence de diverses planifications concernant les transports publics, les routes et l'urbanisation, établies à des intervalles différents pour des périmètres qui ne se recoupent pas, présente des inconvénients et fait obstacle à une harmonisation dans les domaines en question ainsi qu'avec la planification financière.

Enfin, le plan de mesures de protection de l'air doit lui aussi être observé, car il énonce de nombreuses prescriptions applicables au trafic.

4.1.2 Les projets d'agglomération: un nouveau défi

La Confédération envisage de participer au financement du trafic d'agglomération, qui est indéniablement celui qui soulève les problèmes les plus aigus. Elle se propose toutefois de faire dépendre le cas échéant son cofinancement d'une meilleure harmonisation du développement des transports et de l'urbanisation en application de "projets d'agglomération". La Confédération

recommande donc aux agglomérations d'ancrer leurs plans dans de tels projets, notamment pour les deux domaines en question, et a déjà publié un manuel²² sur le sujet qui précise ses exigences concrètes. Après le rejet par le peuple, en février 2004, d'une base constitutionnelle relative au financement (contre-projet à l'initiative Avanti), il faudra un peu plus de temps à la Confédération pour élaborer les bases nécessaires au versement de subventions en faveur du trafic d'agglomération. Il n'en reste pas moins que la pression politique reste forte. En avril 2005, le Conseil fédéral a lancé une procédure de consultation au sujet de deux fonds: un fonds d'urgence qui doit permettre le versement de subventions supplémentaires à court terme (entre 2007 et 2011 environ), et un fonds d'infrastructure destiné à prendre le relais. Le parlement examinera ce projet vers la fin de 2005 au plus tôt. L'importance des ressources du fonds d'infrastructure et les modalités de leur répartition – qui porteront à chaque fois sur une période de quatre ans – sont encore loin d'être déterminées puisque les Chambres fédérales ne se prononceront en tous les cas pas avant 2011. De plus, la Confédération propose certains transferts financiers en faveur des régions périphériques.

4.1.3 Objectifs

Au vu de ce qui précède, il s'agit de se demander quelles seront les caractéristiques, dans le canton de Berne, du nouvel instrument de planification et d'aménagement que constitue le projet d'agglomération. Il y a également lieu de déterminer ses interactions avec les instruments existants (plan directeur cantonal, plan intégré "mission-financement", arrêté sur l'offre de TP, programme de construction des routes, etc.).

Les **objectifs** sont les suivants:

- Une meilleure harmonisation des plans existants – qui est prioritaire de l'avis du canton – en ce qui concerne a) la coexistence des différents modes de transport, b) l'évolution du milieu bâti, c) le plan intégré "mission-financement". Cette coordination renforcée entre les tâches et les plans sectoriels sera bénéfique non seulement pour les agglomérations, mais pour l'ensemble du canton.
- Une simplification de la palette des instruments: il s'agit non pas d'étoffer cette dernière, mais bien plutôt de simplifier et de fusionner des instruments existants; ce faisant, il importera de respecter les exigences de la Confédération s'agissant des projets d'agglomération, afin de pouvoir solliciter les subventions que cette dernière envisage d'accorder.

4.2 Réforme progressive des instruments de planification et d'aménagement

4.2.1 Pourquoi une démarche échelonnée?

Le Conseil-exécutif propose des réformes échelonnées prévoyant des simplifications sensibles et une meilleure coordination des domaines des transports et de l'urbanisation. En effet, le remodelage des instruments de planification des transports est une démarche très complexe, qui doit en particulier tenir compte des exigences posées par la Confédération. Or, ces

²² Office fédéral du développement territorial ARE (2004): Projets d'agglomération, partie transports et organisation du territoire: critères d'appréciation, Manuel d'utilisation; www.are.ch.

dernières vont prochainement faire l'objet de remaniements importants (réforme des chemins de fer 2, réforme de la péréquation et de la répartition des tâches [RPT] dans le domaine des routes et, comme il a été dit plus haut, financement du trafic d'agglomération). A cela s'ajoute que d'autres réformes cantonales (p. ex. mise en œuvre de la motion Grunder/CG demandant l'élaboration d'un plan du réseau routier, fonds des transports) doivent elles aussi être intégrées au processus.

En conséquence, la **première étape** se limite aux réformes indispensables au bon fonctionnement des conférences régionales. Ces dernières doivent recevoir dès le départ un mandat clair concernant les transports et l'urbanisation, car de telles institutions n'ont de raison d'être que si elles peuvent accomplir des tâches bien définies. Quant aux réformes de plus grande envergure, notamment des instruments cantonaux de planification, d'aménagement et de financement dans le domaine routier, elles requièrent davantage de temps et ne seront présentées que dans un à deux ans, à l'occasion d'une **seconde étape**.

4.2.2 Première étape

L'objectif de la première étape est d'attribuer d'emblée aux conférences régionales des compétences claires dans les domaines des transports et de l'urbanisation, sans préjuger toutefois des réformes complexes devant être entreprises au niveau cantonal.

Ainsi, la première étape apporte les changements suivants:

- Si une conférence régionale est mise sur pied, elle se charge des tâches de la conférence régionale des transports (CRT).
- Les régions dans lesquelles des conférences régionales sont créées élaborent des "conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU)"²³ en collaboration avec le canton. Ces conceptions peuvent se fonder sur les récents projets d'agglomération "transports et urbanisation" de la première génération. Le moment du passage à un tel système et la fréquence des CRTU dépendent en particulier des caractéristiques devant être conférées aux instruments cantonaux de planification, d'aménagement et de financement. Dans la mesure où les régions disposent, avec le modèle de la conférence régionale, de structures de coopération leur permettant de prendre des décisions contraignantes, les CRTU qu'elles adoptent peuvent être qualifiées de "conceptions régionales" au sens de l'article 98 de la loi sur les constructions.
- Dans les régions n'ayant pas adopté le modèle de la conférence régionale, les conceptions des transports et de l'urbanisation sont élaborées par les acteurs en place, soit la CRT, les régions d'aménagement, etc., ce qui implique un certain travail de coordination et un plus grand engagement de la part du canton.

Les compétences tant décisionnelles que financières restent inchangées. A l'instar des arrêtés sur l'offre de TP actuels et des projets d'agglomération de la première génération, les CRTU sont des propositions que les régions adressent au canton. Ce dernier (Grand Conseil) continue d'adopter l'arrêté sur l'offre et le crédit-cadre d'investissement pour les TP; de même, les investissements destinés aux routes cantonales relèvent toujours de sa compétence.

²³ Cette conception – qui porte sur une vingtaine d'années – comprend des scénarios de développement, une analyse des points faibles, l'énoncé des mesures envisageables et l'appréciation de leurs répercussions, l'évaluation des coûts ainsi qu'une échelle des priorités. Elle est conforme aux exigences de l'ARE s'agissant des projets d'agglomération "transports et urbanisation".

Comme jusqu'ici, enfin, le canton conclut les conventions de prestations avec les entreprises de transports publics.

Aujourd'hui déjà, les conférences régionales des transports élaborent les programmes d'offre régionale de transports. Elles ont en outre pour tâche, notamment, de "coordonner les transports individuels et les transports publics dans la région" conformément à l'article 16, alinéa 3, lettre e de la loi sur les transports publics. C'est sur cette disposition, entre autres, que se fonde leur compétence en matière de CRTU. Par ailleurs, la loi sur les constructions confère aux régions la possibilité d'établir leurs propres plans directeurs et conceptions.

Le canton définit des consignes claires applicables aux CRTU, qui portent notamment sur les budgets, les calendriers, ou encore les grandes lignes du développement visé dans les domaines des transports et de l'urbanisation.

Si, en matière **d'urbanisation**, seule la définition des grandes lignes du développement est prévue, c'est que l'établissement des plans concrets reste du ressort des communes conformément à la loi sur les constructions. Ainsi, la mise en œuvre incombe à la fois aux régions et aux communes, qui continuent d'édicter, respectivement, des plans directeurs régionaux et des plans d'aménagement local en tenant compte notamment des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation. La détermination d'une orientation générale doit permettre d'éviter que le milieu bâti ne se développe indépendamment des infrastructures des transports envisagées. Les grandes lignes se fondent sur des consignes cantonales claires et sont définies par les régions en collaboration avec le canton.

Concrètement, elles peuvent porter par exemple sur les points suivants: scénarios de développement de la démographie et de l'emploi, méthode permettant de calculer les besoins en terrains à bâtir, exigences minimales en matière de desserte par les transports publics et autres critères applicables au classement de parcelles en zone à bâtir, emplacement des pôles de développement (PDE) destinés à l'habitat, aux activités ou aux affectations générant une importante fréquentation comme les marchés spécialisés et critères à respecter en la matière.

Le canton examine les CRTU, et les harmonise entre elles ainsi qu'avec les plans qu'il a lui-même établis en matière de transports, d'urbanisation et de finances. A cette occasion, il détermine également les ordres de priorité.

La "conception" au sens de la loi sur les constructions (art. 98) constitue à première vue la **forme juridique** la plus appropriée pour les CRTU. Il appartient au canton (Office des affaires communales et de l'organisation du territoire avec le concours des services cantonaux spécialisés) d'approuver les CRTU, entièrement ou en partie, après quoi ces dernières sont contraignantes.

La réforme proposée rendra probablement **superflue l'élaboration de projets d'agglomération distincts**, après ceux de la première génération, car les conceptions régionales se substitueront à de tels documents. Il sera toutefois possible de désigner tout spécialement les projets qui ne concernent que le périmètre de l'agglomération au sens strict selon l'OFS (éventuellement susceptibles de bénéficier de subventions de la Confédération) ou de les résumer dans un chapitre distinct à l'intention des instances fédérales. L'Office fédéral du développement territorial (ARE) a confirmé que, pour l'instant en tout cas, une telle solution ne contredit pas les exigences posées en matière de projets d'agglomération.

4.2.3 Seconde étape

Comme il a déjà été dit plus haut, les réformes devront tenir compte des changements qui interviendront dans la législation fédérale, mais qui ne sont pas encore connus. A cela s'ajoute qu'à l'échelle du canton, de nombreuses questions complexes sont encore en suspens. Il serait donc prématuré de chercher à présenter dans les détails le remodelage des instruments de planification, d'aménagement et de financement qui interviendra à l'occasion d'une seconde étape.

Ces réserves émises, il est possible d'esquisser comme suit les grandes lignes probables des réformes:

- Au niveau cantonal, il convient de tendre vers la mise en place d'instruments de planification et d'aménagement mieux harmonisés entre eux dans les domaines des transports et de l'urbanisation.
 - Il est envisageable de soumettre périodiquement au Grand Conseil (p. ex. tous les quatre ans) une conception cantonale des transports et de l'urbanisation (CCTU) portant sur le long terme, éventuellement en même temps que les crédits-cadres d'investissement dans les domaines des transports publics et de la construction des routes. Ainsi, il serait possible de parvenir à une meilleure harmonisation de l'ensemble des plans établis en matière d'urbanisation, de transports et de finances. L'une des bases essentielles, à cet égard, serait constituée par les CRTU. Par ailleurs, la CCTU devrait aussi contenir les plans suprarégionaux dont le canton est responsable avec la Confédération (dans le domaine des TP, par exemple, pour le RER et le trafic sur de longues distances). La CCTU permettrait au Conseil-exécutif de fixer ses priorités à long terme tout en les coordonnant avec la planification financière. Le Grand Conseil serait appelé à prendre connaissance de la CCTU et aurait la possibilité de l'influencer par le biais de déclarations de planification. En tant que conception au sens de l'article 99 LC, la CCTU aurait force obligatoire pour les autorités.
 - L'une des possibilités qui s'offrent serait de présenter – comme dans le domaine des TP – un crédit-cadre d'investissement concernant la construction des routes. Les deux crédits-cadres pourraient alors être soumis au parlement en même temps que celui qui porte sur les plans régionaux et que la CCTU. La question de savoir si le Grand Conseil pourrait traiter simultanément l'arrêté sur l'offre de TP et les crédits-cadres d'investissement est à l'étude.
 - S'agissant de la construction des routes, par ailleurs, l'opportunité de procéder à des réformes plus approfondies est à l'examen – réformes qui devraient tenir compte de la nouvelle répartition des tâches selon la RPT. La proposition d'élaborer un plan du réseau routier formulée dans la motion Grunder sera également prise en considération dans ce contexte. Une révision totale de la loi sur la construction et l'entretien des routes est en préparation, et son entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2009.
- Les tâches suprarégionales de planification et d'aménagement doivent continuer à relever du canton dans les domaines des transports et de l'urbanisation (p. ex. plan directeur cantonal, RER, réseau routier d'importance suprarégionale).
- Les régions ont clairement montré qu'elles ont un rôle à jouer dans le domaine des transports publics (conférences régionales des transports) et dans celui de l'aménagement (régions de montagne, régions d'aménagement). Dans ce contexte, l'harmonisation entre les diverses planifications et la coordination des différents modes de transport, réalisées avec

succès dans les projets d'agglomération "transports et urbanisation" de la première génération, doivent encore être renforcées. A plus ou moins long terme, les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation doivent s'intégrer dans la palette des instruments existants. Il importe qu'elles influencent les décisions cantonales en matière de planification et de finances, comme le font aujourd'hui les conceptions régionales de l'offre de TP. Dans le domaine financier, la compétence décisionnelle continue d'appartenir au canton, pour autant que les routes communales ne soient pas concernées.

Principe directeur 10: Les instruments de planification, d'aménagement et de financement sont progressivement réformés dans les domaines des transports et de l'urbanisation, afin de parvenir à une meilleure coordination. Là où des conférences régionales sont instituées, elles reprennent au cours d'une première étape les tâches des conférences régionales des transports. Elles élaborent en outre à l'intention du canton des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation. Dans une seconde étape, il s'agira de formuler des propositions visant à renforcer, aux plans du calendrier et du contenu, l'harmonisation des instruments dans les deux domaines en question.

4.3 Solution à court terme pour la première génération de projets d'agglomération "transports et urbanisation"

Après le rejet, en février 2004, du contre-projet à l'initiative Avanti, la question du financement du trafic d'agglomération reste en suspens. Malgré la volonté manifestée par le Conseil fédéral d'atténuer les problèmes liés au trafic²⁴, la démarche précise qu'adoptera la Confédération s'agissant des projets d'agglomération qui doivent lui être soumis n'est pas encore connue (cf. paragraphe 4.1.2). Il est toutefois du plus grand intérêt, pour le canton lui-même, de maintenir la dynamique dans les agglomérations, de faire aboutir provisoirement les plans en cours en vue d'une harmonisation avec la planification financière et, partant, de créer les conditions nécessaires à l'obtention de subventions fédérales.

En conséquence, le Conseil-exécutif a veillé à ce que les travaux relatifs aux projets d'agglomération "transports et urbanisation" (PA T+U) de la première génération se poursuivent à un rythme soutenu. Début 2005, il a d'ailleurs mis sur pied dans ce domaine une organisation de projet distincte. Depuis février 2005, il existe pour toutes les régions des ébauches devant encore être harmonisées et appréciées à l'échelon cantonal²⁵. Les périmètres sur lesquels elles portent ont été fixés de manière pragmatique, compte tenu des formes de coopération volontaire existantes, et correspondent à peu près aux agglomérations telles que les définit l'OFS.

Il est prévu qu'à l'été 2005, la synthèse et l'appréciation des conceptions régionales de même que leur harmonisation en fonction des priorités cantonales et de la planification financière soient achevées, de manière à ce que les projets d'agglomération "transports et urbanisation"

²⁴ Cf. communiqué de presse du DETEC du 23 juin 2004: le Conseil fédéral envisage avant tout un fonds provisoire destiné à financer les infrastructures. Le communiqué mentionne l'intention du DETEC d'élaborer plusieurs variantes à cet égard jusqu'au mois d'août 2004.

²⁵ La désignation de projets d'agglomération "transports et urbanisation" est maintenue pour les documents de la première génération. A moyen terme toutefois, les projets revêtiront un caractère général et s'intituleront, comme il a été dit plus haut, "conceptions régionales des transports et de l'urbanisation".

de la première génération puissent être remis à la Confédération. Le public sera spécifiquement informé de l'avancement des travaux.

Les projets d'agglomération de la première génération peuvent se fonder sur l'article 98 LC en tant que conceptions (sous-)régionales (ou éventuellement en tant que plans directeurs) pour autant que les communes concernées les aient acceptées. Ils ne peuvent toutefois devenir contraignants pour les autorités et servir de base à l'aménagement que s'ils ont été approuvés par l'autorité cantonale compétente. Ils servent de point de départ au canton lors de la préparation de l'arrêté sur l'offre de TP, du crédit-cadre d'investissement et du programme de construction des routes, lors du remaniement du plan directeur, ainsi que pour la budgétisation à tous les niveaux.

La condition selon laquelle toutes les communes faisant partie de l'agglomération doivent approuver les conceptions (sous-)régionales sera simplifiée dès que la révision de l'article 98 LC adoptée par le Grand Conseil le 25 novembre 2004²⁶ entrera en vigueur, vraisemblablement le 1^{er} août 2005.

4.4 Traitement par l'administration cantonale des questions liées aux transports en général

Le réexamen des instruments de planification, d'aménagement et de financement inclut, conformément au mandat d'élaborer une stratégie concernant les agglomérations, la question de savoir qui est compétent, dans l'administration cantonale, pour les questions liées aux transports en général et leur coordination avec l'aménagement du territoire.

Il s'agit tout d'abord de décrire clairement les fonctions (planification des transports en général, harmonisation avec l'urbanisation, projets d'agglomération, planification spécifique à chaque mode de transport, exécution, etc.), et ensuite d'examiner les différentes possibilités de répartition des tâches et de coopération entre les offices/services et les Directions. Il y a lieu de se demander si l'approche globale des questions relatives aux transports et à l'urbanisation implique également des adaptations de nature organisationnelle au sein de l'administration cantonale, afin d'intensifier et de simplifier la coordination.

Les variantes envisageables font actuellement l'objet de premières études. Il est toutefois trop tôt pour présenter des résultats intermédiaires.

4.5 Etudes relatives à la création d'un fonds des transports

En réponse à deux motions adoptées en août 2003 par le Grand Conseil sous forme de postulats (Kaufmann²⁷ et Käser/Grunder²⁸), le Conseil-exécutif a élaboré un rapport sur

²⁶ Journal du Grand Conseil 2004, p. 1424 ss; Compte rendu des séances du Grand Conseil 2004, p. 790 ss.

²⁷ Motion Kaufmann, Berne (M 035/03), intitulée *Création d'un fonds des transports*; Journal du Grand Conseil 2003, p. 812 ss; Compte rendu des séances du Grand Conseil 2003, p. 551 ss.

²⁸ Motion Käser, Langenthal / Grunder, Hasle-Rüegsau (M 067/03), intitulée *Construction et entretien des routes: cibler l'utilisation des ressources*; Journal du Grand Conseil 2003, p. 818 ss; Compte rendu des séances du Grand Conseil 2003, p. 556 ss.

l'opportunité de créer un fonds des transports²⁹; à cet égard, les recherches ont été menées en étroite coordination avec la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale. Le rapport sera probablement porté à la connaissance du Grand Conseil lors de la session de septembre 2005. Dans ce document, le Conseil-exécutif parvient à la conclusion que la solution la plus appropriée consiste en un modèle fondé sur deux crédits-cadres coordonnés aux plans du calendrier et du contenu, l'un pour les transports publics et l'autre pour la construction des routes, mais sans affectation rigide des ressources par le biais d'un fonds.

Les réflexions sur le thème du "fonds des transports" interviendront dans la seconde étape du remodelage des instruments de planification des transports. En tout état de cause, cette seconde étape telle qu'elle est esquissée ici peut être réalisée quelle que soit la variante retenue parmi celles qui ont été examinées dans le rapport consacré au fonds des transports.

5 Périmètres applicables aux structures de coopération ainsi qu'aux instruments de planification et d'aménagement

5.1 Point de départ et objectifs

5.1.1 Périmètres applicables aussi bien aux instruments de planification et d'aménagement qu'aux structures de coopération

Il s'agit de définir judicieusement des périmètres se prêtant

- à la mise en place de **structures de coopération** plus contraignantes, plus efficaces et plus solidement étayées sur le plan démocratique (modèle de la conférence régionale, cf. partie 3);
- à l'utilisation de la **palette d'instruments de planification et d'aménagement**, afin notamment de mieux faire concorder le développement des transports et celui du milieu bâti, mais aussi dans la perspective du traitement des questions ayant trait à la culture et en vue de l'accomplissement d'autres tâches (cf. partie 4).

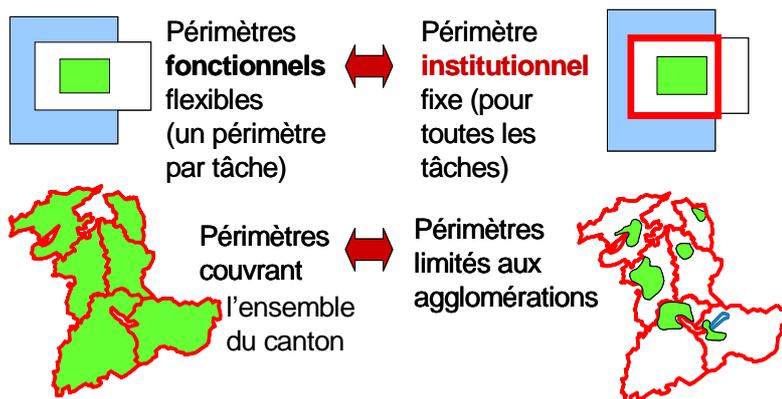
On se trouve doublement en présence d'exigences contradictoires, comme le montre l'illustration 8:

- Périmètres flexibles ou fixes?
 - D'une part, il existe *divers* périmètres *fonctionnels* opportuns, selon les différentes tâches.
 - D'autre part, il est nécessaire de rendre les formes de coopération plus efficaces, de les simplifier et de leur conférer une meilleure assise démocratique, ce qui plaide en faveur de périmètres aussi fixes et institutionnalisés que possible.

²⁹ Fonds des transports dans le canton de Berne, rapport du Conseil-exécutif concernant les postulats Kaufmann 035/03 et Käser/Grunder 067/03.

- Périmètres couvrant l'ensemble du territoire ou une partie seulement?
 - Pour de nombreuses tâches, il est souhaitable que les périmètres et les institutions couvrent l'ensemble du territoire cantonal.
 - Dans divers autres cas, il peut exister un besoin de ne retenir que des périmètres plus petits se limitant aux agglomérations au sens étroit.

Illustration 8 Exigences contradictoires à prendre en compte lors de la fixation des périmètres



Il convient donc de chercher à concilier de telles exigences en appliquant les principes suivants:

- Les communes doivent pouvoir choisir de coopérer au sein de nouvelles structures plus contraignantes.
- Il importe que d'autres structures de coopération restent possibles.
- Les besoins spécifiques des grandes et des petites agglomérations doivent être pris en considération, mais il importe également que les réformes permettent des améliorations dans les zones rurales.
- Il est nécessaire que les interlocuteurs soient clairement définis et que l'ensemble du territoire cantonal soit couvert dans la perspective – essentielle aux yeux du canton – d'une amélioration et d'une simplification de la planification dans les domaines des transports et de l'urbanisation.
- Le système dans son ensemble doit s'en trouver non pas compliqué, mais simplifié.
- Les périmètres doivent être harmonisés avec ceux de la réforme de l'administration cantonale décentralisée (cf. paragraphe 6.2.1).

5.1.2 Périmètres actuels – lesquels sont adéquats?

A l'heure actuelle, plusieurs découpages du territoire et institutions coexistent dans le canton de Berne, comme en attestent les exemples ci-dessous, et sont en relation plus ou moins directe avec le thème des agglomérations et de la coopération régionale.

Ces divers périmètres compliquent l'harmonisation des domaines des transports et de l'urbanisation. De plus, ils ne satisfont pas toujours aux exigences d'une coopération efficace,

non seulement de par leur découpage, mais aussi du fait de la structure décisionnelle qui leur est associée.

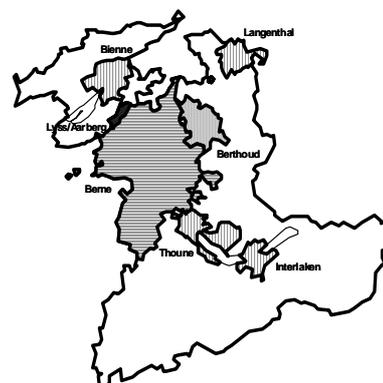
L'OFS définit les agglomérations selon une approche statistique qui reflète mal les liens fonctionnels existant à l'intérieur d'une région. De plus, les délimitations doivent être adaptées après chaque recensement de la population. Il n'est donc pas possible de recourir à de telles entités pour mettre en place de nouvelles structures régionales de coopération. A cela s'ajoute que les propositions formulées par la Confédération en vue d'une nouvelle **politique régionale** soulignent l'importance de la constitution de régions de grande taille, qui permettent de mieux tenir compte des interactions entre la ville-centre, les communes suburbaines et les zones rurales qui les entourent.

Illustration 9: Périmètres des cinq agglomérations selon l'OFS, à savoir Berne, Bienne, Berthoud, Interlaken et Thoune



Les périmètres des agglomérations fixés par l'OFS, qui se fondent sur les interactions économiques et sont redéfinis après chaque recensement de la population, ne recoupent pas les espaces géographiques résultant actuellement, dans le canton de Berne, de la coopération sur une base volontaire. Dans le cadre des sept projets régionaux qui collaborent à la stratégie concernant les agglomérations, les périmètres retenus ne coïncident pas avec les agglomérations selon l'OFS, et ont une taille parfois nettement supérieure.

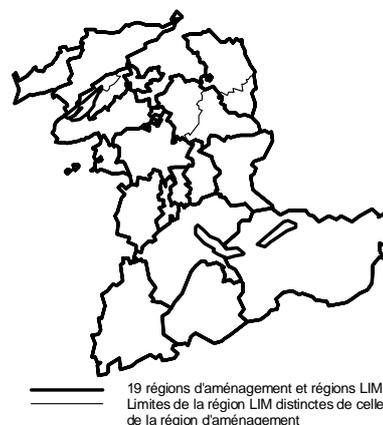
Illustration 10 Périmètres des sept projets régionaux



Lyss et Aarberg font également partie intégrante du projet partiel de la région bernoise

Les périmètres **des régions de montagne et des régions d'aménagement** actuelles ne se prêtent pas à une coordination en matière de transports et d'urbanisation en raison de leurs dimensions parfois trop petites. Cette remarque vaut surtout pour le Mittelland et le Seeland; dans l'Oberland, la Haute-Argovie et l'Emmental oriental en revanche, les régions ont une taille plus adaptée à cette tâche. A cela s'ajoute qu'en vertu du droit en vigueur les régions d'aménagement n'ont pas la possibilité de contraindre toutes les communes concernées à coopérer à l'échelle régionale.

Illustration 11 Périmètres des régions d'aménagement et des régions LIM



D'un point de vue cantonal, **seuls les périmètres des six conférences régionales des transports (CRT) se prêtent à une harmonisation dans les domaines des transports et de l'urbanisation ainsi qu'à l'élaboration des plans directeurs régionaux.** Ensemble, ils couvrent la totalité du territoire cantonal, et ils ont été définis en fonction non pas des agglomérations mais des liaisons par les transports publics avec le centre principal de chaque région, de sorte qu'ils englobent l'espace rural. En conséquence, ils offrent un cadre idéal aux démarches visant à mieux faire concorder le développement des transports et celui du milieu bâti. A cela s'ajoute que les CRT ont fait leurs preuves pour la planification des transports publics. Ainsi, ce sont leurs périmètres, indéniablement, qui se prêtent le mieux à l'harmonisation du développement des transports et de l'urbanisation, et partant à l'amélioration des instruments de planification et d'aménagement de même qu'à la mise en place de nouveaux modèles de coopération.

Illustration 12 Périmètres des six conférences régionales des transports



Divers modèles ont été discutés dans le cadre de la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Il est ressorti de la procédure de consultation qui a eu lieu entre fin 2004 et début 2005 qu'il convient de privilégier un modèle se fondant, pour les limites extérieures, sur le découpage du territoire cantonal en CRT (cf. illustration 13 dans le prochain paragraphe). La subdivision du périmètre d'une CRT en deux régions administratives est possible (Jura bernois et Biemme-Seeland), de même que la réunion de deux CRT en une seule région administrative (Oberland bernois).

D'un point de vue cantonal, une définition univoque des périmètres à l'intérieur desquels il s'agit désormais d'harmoniser le développement des transports et celui du milieu bâti, d'élaborer les plans directeurs régionaux et d'accomplir les autres tâches (culture) imposées par le canton est devenue indispensable. Il convient par ailleurs de veiller à ce que les périmètres coïncident, du

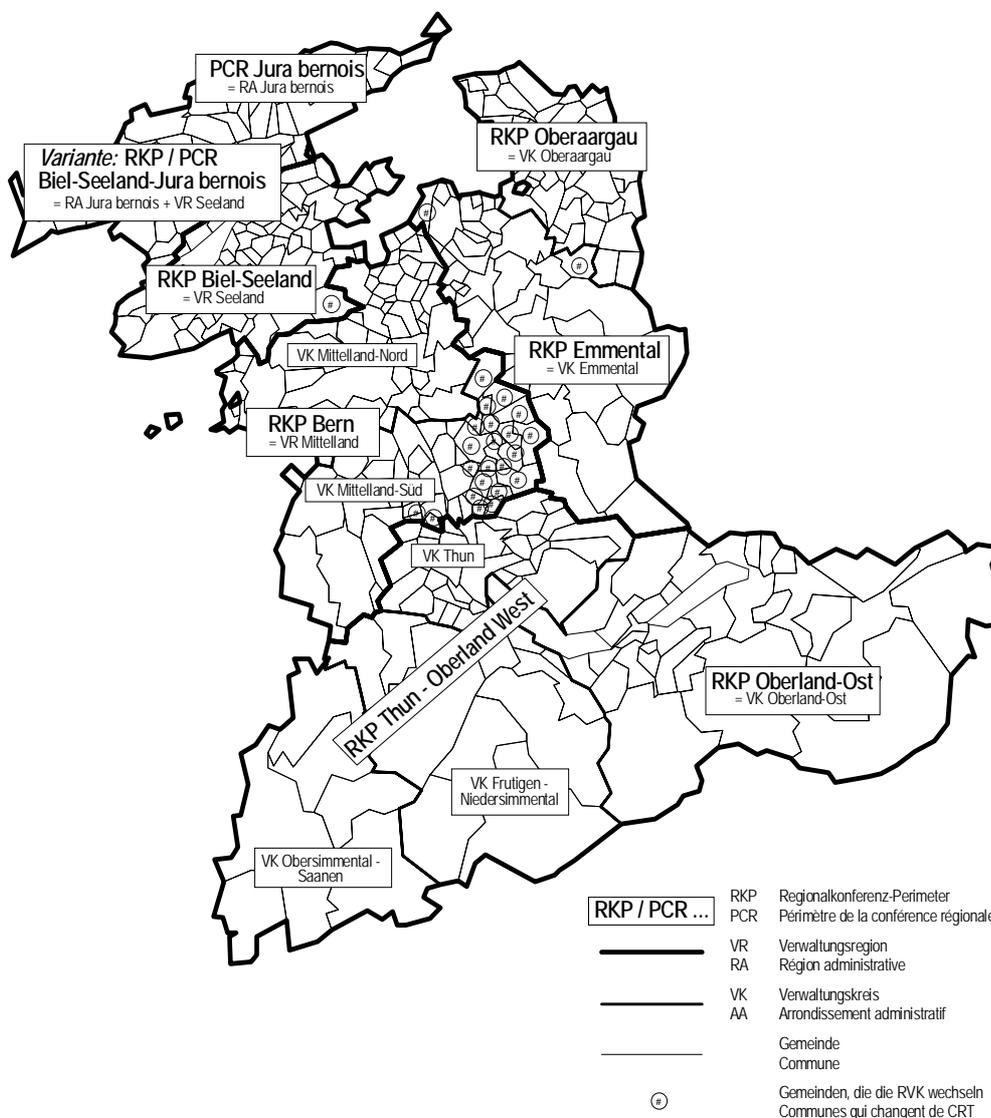
moins pour ce qui est des limites extérieures, avec ceux qui sont définis dans le cadre de la réforme de l'administration cantonale décentralisée.

5.2 Propositions de réforme

5.2.1 Périmètres proposés

La procédure de consultation anticipée sur les périmètres de la réforme de l'administration cantonale décentralisée ayant dégagé une nette majorité en faveur d'un modèle dont les limites extérieures se fondent sur les périmètres des CRT, rien ne s'oppose à une harmonisation, comme le montre l'illustration 13.

Illustration 13 Périmètres selon la réforme de l'administration cantonale décentralisée et périmètres des CRT



Périmètre de la conférence régionale (PCR)	Arrondissement administratif (AA)	Région administrative (RA)
Jura bernois	Jura bernois	Jura bernois
Bienne – Seeland	Seeland	Seeland
<i>Variante: Bienne – Seeland – Jura bernois</i>	<i>Jura bernois</i> <i>Seeland</i>	<i>Jura bernois</i> <i>Seeland</i>
Haute-Argovie	Haute-Argovie	Emmental – Haute-Argovie
Emmental	Emmental	
Berne	Mittelland septentrional	Mittelland
	Mittelland méridional	
Thoune – Oberland occidental	Thoune	– Oberland
	Frutigen – Bas-Simmental	
	Haut-Simmental Gessenay	
Oberland oriental	Oberland oriental	

Les périmètres de deux conférences régionales des transports existantes en particulier, soit la CRT 3 (Emmental) et la CRT 4 (Mittelland), doivent si nécessaire être adaptés à ceux des arrondissements administratifs. Les communes concernées, au nombre de 25, n'ont émis aucune objection à l'occasion de la procédure de consultation qui a été organisée de manière anticipée à propos du nouveau découpage territorial. Au cas où la réforme de l'administration cantonale décentralisée n'aboutirait pas sous cette forme, il conviendrait de se fonder sur les périmètres des CRT.

Quant aux périmètres définis pour le traitement des questions culturelles, leurs dimensions ne doivent pas être inférieures à celles des conférences culturelles régionales actuelles, ni supérieures à celles des nouveaux périmètres des conférences régionales (PCR).

5.2.2 Délimitation des périmètres: "grands" ou "petits" – imposés ou librement décidés?

Le canton doit-il imposer, en fonction de considérations d'ordre stratégique, un découpage territorial destiné à la mise en place de structures régionales de coopération judicieuses sur la base des périmètres délimités pour les six conférences régionales des transports, ou doit-il permettre que de nouvelles structures plus contraignantes devant garantir l'harmonisation dans les domaines des transports et de l'urbanisation soient instaurées dans les agglomérations au sens strict uniquement, c'est-à-dire à une plus petite échelle?

Un modèle devant permettre d'atteindre les objectifs visés est proposé, selon lequel **l'instauration d'une conférence régionale est laissée à la libre appréciation des communes, mais a lieu le cas échéant dans un périmètre imposé par le canton** de manière à ce que l'ensemble du territoire soit pris en considération.

Il est essentiel de relever que les périmètres déterminés par le canton ne sont contraignants que pour les tâches que ce dernier déclare obligatoires (adoption des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation destinées à garantir l'harmonisation de ces deux domaines): **le choix d'entités plus petites (sous-régions) pour toutes les autres tâches (que les communes décident de confier à la région) est possible à l'intérieur du périmètre de la conférence régionale**, cette dernière pouvant à cet égard être utilisée comme plate-forme.

Une distinction fondamentale est donc opérée (cf. illustration 4, p. 25):

- Les tâches imposées par le canton valent pour l'ensemble du périmètre si la votation constitutive a abouti à un résultat positif; il est donc possible que certaines communes opposées au modèle de la conférence régionale soient minorisées lors de cette votation (qui requiert la double majorité des votants et des communes). C'est la raison pour laquelle il importe que les tâches à accomplir soient déterminées par le canton, et que ce dernier fixe également les périmètres après avoir entendu les communes.
- Les tâches non imposées par le canton ne sont accomplies par la conférence régionale que pour les communes qui les lui ont expressément déléguées.

5.2.3 Principales caractéristiques du modèle de réforme

Périmètres des conférences régionales: Après avoir entendu les communes et les organisations régionales, le canton subdivise l'ensemble de son territoire, à partir des périmètres des CRT, en entités dans lesquelles il est *possible* d'adopter le modèle de la conférence régionale. Il encourage ainsi la coopération régionale à une large échelle dans les domaines des transports et de l'urbanisation, tout en garantissant un pilotage global à son niveau. Le modèle envisagé pour la réforme de l'administration cantonale décentralisée déterminera également le découpage des périmètres des conférences régionales dans la mesure où il est confirmé par les décisions ultérieures.

Sous-régions: A l'intérieur du périmètre de la conférence régionale, il est possible de créer des sous-régions pour l'accomplissement des autres tâches. Ainsi, toutes les communes siégeant au sein de la conférence régionale ne sont pas tenues de traiter de questions qui ne les concernent pas directement. On peut imaginer, par exemple, que les communes formant l'agglomération d'Interlaken travaillent sur un sujet sans que celles de l'Oberhasli doivent se prononcer à cet égard au sein de la conférence régionale. En conséquence, les régions de montagne et les régions d'aménagement qui existent à l'intérieur d'un périmètre couvert par une conférence régionale peuvent continuer à se voir attribuer certaines tâches de portée supracommunale.

Coopération par-delà les limites cantonales: Dans certaines régions (comme Granges-Büren et Centre-Jura), les plans sont, aujourd'hui déjà, élaborés en commun de part et d'autre des frontières cantonales. Cette coopération doit se poursuivre, voire être renforcée si cela s'avère opportun. Des possibilités sont notamment à l'examen dans le cadre des projets d'agglomération (p. ex. dans la région de Langenthal). La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) procède sur ce point à des recherches que le canton de Berne soutient activement. Dans le contexte de la présente réforme, le Conseil-exécutif doit se voir attribuer la compétence de conclure avec des cantons voisins des conventions sur la participation de communes sises hors du canton aux travaux de conférences régionales bernoises, et inversement.

Rôle des régions de montagne et des régions d'aménagement existantes: Ce rôle doit encore être défini, et la question a été examinée en collaboration avec les régions de montagne et d'aménagement. Par endroits, le besoin qui prédomine est celui d'une simplification des structures et d'une disparition de la région d'aménagement au profit de la conférence régionale, tandis qu'ailleurs, les régions d'aménagement souhaitent poursuivre leurs activités.

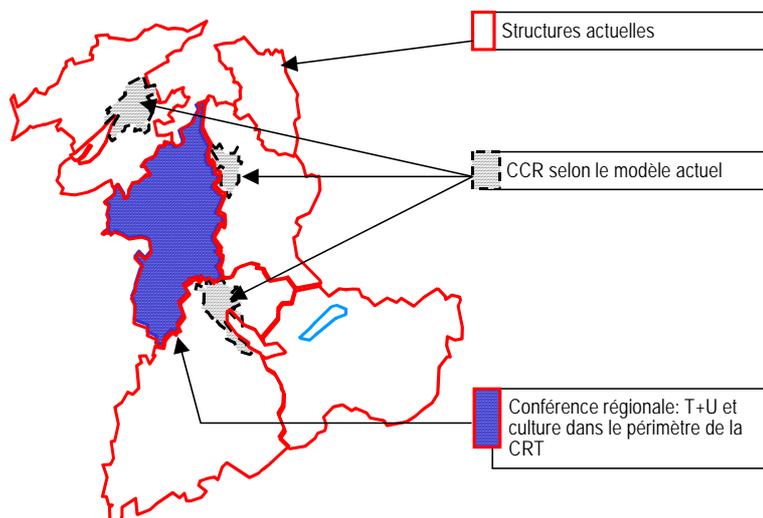
De telles régions peuvent en principe, selon le modèle de la conférence régionale, étendre leur champ d'action aux questions relatives aux transports et à l'urbanisation, ainsi qu'à d'autres thèmes (p. ex. dans les régions de la Haute-Argovie et de l'Oberland oriental), ou élargir leur périmètre pour se fondre dans la conférence régionale. Elles peuvent également continuer à remplir d'importantes fonctions en tant que sous-régions à l'intérieur du périmètre de la conférence régionale (p. ex. région du Haut-Emmental, ou en tant que région au sens de la LIM). La réforme proposée n'empêche en particulier pas le maintien des régions de montagne prévues par la LIM si ces dernières le souhaitent.

Il appartient en premier lieu aux régions de déterminer les structures qu'elles entendent adopter puis de les mettre en place, au besoin par étapes.

5.2.4 Flexibilité et introduction par étapes du modèle proposé

Comme le montrent les illustrations ci-après, qui ne portent que sur l'un des développements par étapes envisageables, le modèle proposé offre des possibilités multiples et une grande flexibilité.

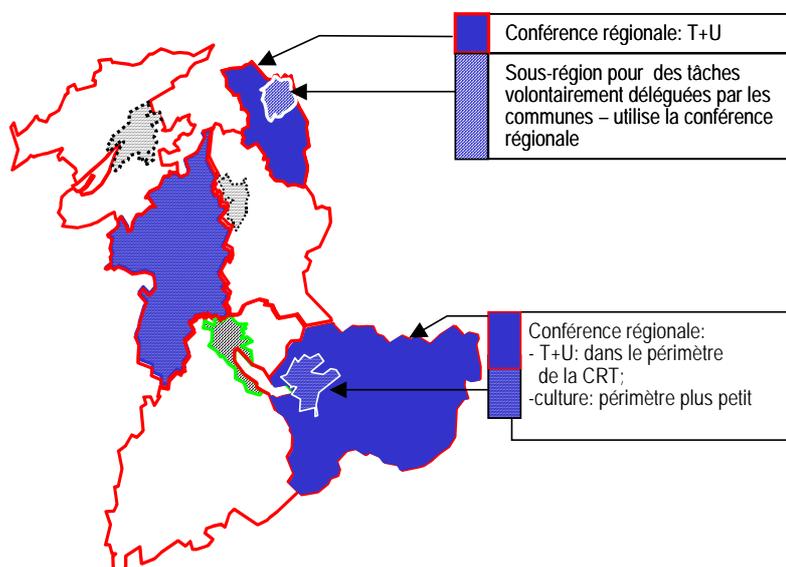
Illustration 14 Exemple (fictif) de développement possible du modèle – 1^{er} stade



Une région (ici Berne) peut opter pour le modèle de la conférence régionale dans le périmètre de la CRT. La conférence régionale devient alors compétente dans les domaines des transports et de l'urbanisation ainsi que de la culture.

D'autres régions peuvent tout à fait maintenir le statu quo. La CRT et (le cas échéant) la CCR poursuivent leurs activités et la conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU) est élaborée par la CRT en collaboration avec les autres intervenants.

Illustration 15 Exemple (fictif) de développement possible du modèle – 2^e stade



D'autres régions peuvent adopter le modèle de la conférence régionale.

- Si le choix d'un périmètre plus petit semble opportun dans le domaine culturel, les décisions relatives aux subventions sont prises dans ce cadre en application du modèle de la conférence régionale (ici Interlaken).

- Si une conférence régionale est créée, elle peut être utilisée comme plate-forme en vue de l'accomplissement d'autres tâches (pour les communes ayant décidé de les lui déléguer), éventuellement dans une sous-région. Il est donc possible que les installations sportives soient planifiées à l'intérieur d'une sous-région (ici la Haute-Argovie) selon le modèle de la conférence régionale.

5.2.5 Autres solutions

Il existe une alternative en plus du modèle proposé:

- **Solution A:** En dépit de la flexibilité du modèle de la conférence régionale, il serait envisageable de ne prévoir de l'appliquer qu'aux périmètres restreints des agglomérations pour les tâches imposées par le canton également (en particulier la coordination du développement des transports et de l'urbanisation). En cas de résultat positif de la votation constitutive dans l'ensemble du périmètre restreint, les communes opposées au modèle

titutive dans l'ensemble du périmètre restreint, les communes opposées au modèle pourraient être contraintes de l'appliquer.

Les périmètres entrant en ligne de compte sont ceux qui entourent les villes-centres de Berne, Bienne, Thoune, Berthoud, Langenthal et Interlaken; ils devraient correspondre à peu près aux agglomérations telles qu'elles ont été définies par l'OFS et ne déborder en aucun cas le territoire de la CRT. Il appartiendrait au Conseil-exécutif de les approuver sur proposition des communes. Comme dans le modèle développé par le Conseil-exécutif, les principes suivants seraient applicables:

- Une fois décidée, la nouvelle structure de coopération est obligatoirement compétente, en tous les cas, pour planifier le développement des transports et l'urbanisation dans son périmètre. Cependant, il incombe toujours à la CRT d'élaborer la conception régionale des transports et de l'urbanisation.
 - D'autres tâches peuvent être accomplies à l'échelle régionale, mais uniquement pour les communes qui en ont décidé ainsi.
- **Solution B:** L'introduction du modèle de la conférence régionale serait **obligatoire**, de sorte que l'ensemble du territoire cantonal serait doté des nouvelles structures (après une certaine période transitoire).

5.2.6 Appréciation

Le modèle proposé par le Conseil-exécutif (tout comme la solution B) **simplifie** l'harmonisation des domaines des transports et de l'urbanisation, qui intervient toujours à l'intérieur du périmètre de la CRT, avec ou sans conférence régionale.

Avec la **solution A**, les conférences régionales assument cette même tâche – en plus des CRT – dans des périmètres parfois plus petits et librement choisis (p. ex. agglomération au sens strict), ce qui confronte le canton à des **interlocuteurs** et à des **processus de planification et d'aménagement supplémentaires** pour le traitement de questions exigeant impérativement une coordination qui dépasse le cadre des agglomérations à proprement parler. En revanche, il est davantage tenu compte du besoin de ces dernières de s'organiser à une plus petite échelle du fait qu'elles pourraient prendre des décisions notamment en matière de transports et d'urbanisation. C'est en règle générale dans les agglomérations que la coordination entre ces deux domaines soulève les problèmes les plus aigus, surtout en ce qui concerne la planification de l'ensemble des communications, et la présence de structures contraignantes devrait permettre un meilleur accomplissement des tâches. Le Conseil-exécutif craint toutefois que la concertation entre l'agglomération et la CRT (au périmètre plus étendu) se révèle compliquée et ralentisse les processus, de sorte que les objectifs de simplification ne seraient pas atteints.

Après avoir procédé à un examen approfondi des variantes, le Conseil-exécutif est d'avis

- qu'en **renonçant à toute réforme**, il ne sera pas possible de satisfaire les besoins avérés d'une amélioration de la coopération et d'une harmonisation accrue des plans en matière de transports et d'urbanisation;
- qu'il serait **prématuré** d'imposer le nouveau modèle (**solution B**) et qu'un tel choix ne tiendrait pas suffisamment compte des besoins des différentes régions;

- que la délimitation de périmètres plus petits doit certes être possible, mais pas pour la tâche, imposée par le canton, de mieux faire concorder le développement des transports et celui du milieu bâti ainsi que d'élaborer des conceptions régionales en la matière car cette option ne fait qu'ajouter à la complexité de la situation, raison pour laquelle il convient de **rejeter la solution A**;
- que le **modèle qu'il propose offre une grande flexibilité** tout en garantissant, pour l'élément central qu'est la coordination des domaines des transports et de l'urbanisation, que le système soit simplifié plutôt que compliqué.

Principe directeur 11: Les périmètres se prêtant le mieux à une coordination dans les domaines des transports et de l'urbanisation correspondent à peu près à ceux des six conférences régionales des transports (CRT) actuelles. Une harmonisation est par ailleurs prévue avec les périmètres définis dans le cadre de la réforme de l'administration cantonale décentralisée, afin que les limites des régions coïncident.

Dans la mesure où le modèle de la conférence régionale est adopté, les périmètres des CRT sont donc retenus pour l'accomplissement de la tâche de coordination précitée, qui est imposée par le canton, ainsi que pour l'élaboration des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation.

Dans le domaine de la culture, le Conseil-exécutif peut également fixer des périmètres plus petits.

S'agissant des autres tâches (que les communes choisissent de déléguer à la conférence régionale), des périmètres de taille plus restreinte sont également possibles, pour autant qu'ils soient délimités à l'intérieur du périmètre de la conférence régionale.

5.3 Renforcer la stratégie en débordant le cadre des agglomérations

Les considérations exposées dans le présent rapport au sujet de l'amélioration de la palette des instruments de planification et d'aménagement (partie 4) et du modèle de la conférence régionale (partie 3) se fondent certes sur les démarches entreprises jusqu'ici dans le cadre de la stratégie concernant les agglomérations. Elles ont toutefois une portée qui dépasse celle des agglomérations au sens strict pour englober de manière ciblée toutes les régions, y compris les zones rurales et périphériques, dans l'analyse et dans certaines des propositions de réforme.

Le sujet traité est complexe et son analyse détaillée montre clairement qu'en limitant le champ des réflexions aux agglomérations à proprement parler, on n'aboutira pas, pour le canton dans son ensemble, à des solutions judicieuses et susceptibles d'emporter l'adhésion de la majorité. Les propositions formulées constituent une étape en direction d'une approche globale des questions de politique structurelle et de politique régionale tenant compte en particulier – mais pas uniquement – des besoins spécifiques des agglomérations. Cette approche est également conforme à la stratégie de croissance du Conseil-exécutif ainsi qu'à la demande du Grand Conseil tendant à l'élaboration d'une stratégie en faveur de l'espace rural. Au vu de ce qui précède, le présent rapport est clairement conçu comme un développement de la politique adoptée jusqu'ici à propos des agglomérations, ce qui justifie le choix d'une nouvelle désignation.

En conséquence, la désignation plus générale de "**stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale**" est proposée pour la suite des travaux. Elle englobe les

domaines de la "stratégie concernant les agglomérations" et de la "stratégie visant à renforcer l'espace rural"³⁰, dans la droite ligne du plan directeur et des mesures qu'il énonce, mais aussi de la stratégie de croissance visant le "développement des potentiels et des atouts" (cf. chapitres 7.1 et 7.6).

A cet égard, la stratégie accorde une grande attention, comme il se doit, aux besoins spécifiques des agglomérations. Les solutions proposées servent avant tout à la résolution des problèmes auxquels ces dernières sont confrontées en matière de transports (également dans la perspective de l'obtention de subventions fédérales le cas échéant) et facilitent la coopération dans des domaines qui revêtent pour elles une importance particulière. La flexibilité évoquée plus haut permet en outre d'utiliser la conférence régionale en tant que plate-forme de décision pour le périmètre de l'agglomération au sens strict. Il n'en reste pas moins que les réformes devenues nécessaires doivent s'inscrire de manière optimale dans le contexte de l'ensemble du canton.

L'élargissement de la notion et de son contenu permet une approche globale pour la suite des travaux et se justifie notamment par le fait que les solutions proposées à l'échelle fédérale en vue d'une "Nouvelle politique régionale" se fondent sur un "concept des territoires fonctionnels"³¹ pour appréhender les interpénétrations, notamment entre les agglomérations et l'espace rural. Cette approche correspond en outre davantage aux structures du canton de Berne et les réformes devraient être d'autant mieux acceptées qu'elles proposent des stratégies géographiquement équilibrées.

Principe directeur 12: En raison des nombreuses interpénétrations et interdépendances existantes, la stratégie concernant les agglomérations est développée pour aboutir à une stratégie globale destinée à renforcer les différents espaces.

Les modèles de coopération ainsi que les instruments de planification et d'aménagement sont analysés pour tous les espaces, et non seulement pour les agglomérations, mais en tenant compte des besoins spécifiques de ces dernières. Des liens sont établis avec la "stratégie visant à renforcer l'espace rural". Par conséquent, c'est la désignation de "stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale" qui est désormais utilisée.

³⁰ Le plan directeur cantonal prévoit l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de promotion de l'espace rural différenciées selon les régions. Son principe directeur 5 énonce notamment ceci: "Il [le canton] vise des structures régionales garantissant la viabilité et le développement des régions".

³¹ Nouvelle politique régionale (NPR), projet du Département fédéral de l'économie destiné à la procédure de consultation, avril 2004, p. 35 s. Des décisions ayant été prises récemment dans les deux dossiers de la nouvelle politique régionale et de la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT), il conviendra de prendre ces deux projets fédéraux en considération dans la suite du processus de concrétisation de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale.

6 Procédure, calendrier et coordination

6.1 Suite de la procédure

Le Conseil-exécutif a décidé de suivre en l'espèce la même procédure que celle qui avait été retenue, par exemple, pour l'adoption de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC):

- Par le biais du présent rapport, dont un avant-projet a fait l'objet d'une procédure de consultation entre la fin de 2004 et le début de 2005, le gouvernement permet tout d'abord au Grand Conseil de débattre des **questions de principe** et, le cas échéant, de définir les grandes lignes des travaux législatifs à venir par le biais de déclarations de planification.
- Ce n'est qu'ensuite que les **modifications législatives et constitutionnelles** seront soumises, au terme d'une procédure de consultation, au Grand Conseil et au peuple.

Cette procédure a été établie en partant du principe que **le corps électoral se prononcera obligatoirement** au sujet des modifications législatives nécessaires, en application de l'article 61, alinéa 2 ConstC, et que cette consultation aura lieu en même temps que la votation populaire obligatoire sur la révision des bases constitutionnelles. A partir du 1^{er} juin 2006, il suffira que 100 membres du Grand Conseil soient favorables à un scrutin populaire pour que le corps électoral se prononce obligatoirement sur un projet soumis à la votation facultative. Le Conseil-exécutif peut adresser au parlement une proposition à cet égard.

Le calendrier de l'adoption des bases constitutionnelles nécessaires à l'introduction de structures régionales de coopération par le Grand Conseil et de la votation y relative doit être soigneusement coordonné, d'un point de vue politique, avec celui d'autres projets en cours, dont la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Selon l'avancement actuel des travaux relatifs à cette réforme, le peuple devrait être appelé à se prononcer à l'automne 2006 au sujet des modifications constitutionnelles requises.

Une fois que seront entrées en vigueur les nouvelles bases constitutionnelles et légales cantonales devant permettre la mise sur pied de structures régionales de coopération inédites, une votation constitutive devra encore avoir lieu, comme il a été dit plus haut (cf. paragraphe 3.5.3a), dans les régions qui souhaitent les appliquer à leur échelle. A cet égard, chacune d'entre elles pourra introduire progressivement le modèle de la conférence régionale selon son propre calendrier (cf. également le paragraphe 5.2.4). Dans les régions qui n'auront pas (encore) adopté le modèle de la conférence régionale, c'est à la CRT qu'il incombera d'élaborer les conceptions des transports et de l'urbanisation, en collaboration avec les autres intervenants.

Quant à la seconde étape, soit la réforme des instruments de planification et d'aménagement, elle doit pouvoir entrer en vigueur au début de 2009.

Illustration 16 Calendrier

Dates	Acteurs	Objets
Mai 2005	Conseil-exécutif	Adoption du rapport à l'intention du Grand Conseil
Septembre 2005	Grand Conseil	Prise de connaissance du rapport et des principes directeurs; le cas échéant, adoption de déclarations de planification
De mai 2005 à l'été 2006	Conseil-exécutif	Elaboration des bases constitutionnelles et légales, procédure de consultation
2006/2007	Grand Conseil	Débats lors des sessions de novembre 2006 et de février 2007
Dès le printemps 2007	Régions concernées	Préparation et organisation des décisions de principe à l'échelle régionale
Juin 2007	Peuple	Votation sur la modification constitutionnelle et votation populaire obligatoire sur les modifications législatives
Septembre 2007	Conseil-exécutif	En cas de résultat positif des votations, entrée en vigueur échelonnée des bases légales cantonales (bases pour la votation constitutive: 1 ^{er} octobre 2007, autres bases: 1 ^{er} janvier 2008)
Décembre 2007	Régions concernées	Possibilité d'organiser des votations constitutives
1 ^{er} janvier 2008	Région	Possibilité d'appliquer les nouvelles structures (conférence régionale)
1 ^{er} janvier 2009	Conseil-exécutif	Entrée en vigueur de la seconde étape (réforme plus fondamentale des instruments de planification, d'aménagement et de financement)

Principe directeur 13: Le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil, en vue de la session de novembre 2006, les adaptations constitutionnelles et législatives concernant la première étape des réformes de façon à ce qu'elles puissent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008 en cas d'acceptation par le parlement et par le peuple. Les réformes plus fondamentales des instruments de planification, d'aménagement et de financement (seconde étape) doivent entrer en vigueur au début de 2009.

6.2 Harmonisation avec d'autres projets de réforme

6.2.1 Réforme de l'administration cantonale décentralisée

Ce projet vise le réexamen et l'adaptation aux exigences actuelles des structures et des tâches des préfectures et d'autres secteurs de l'administration cantonale décentralisée. Il est étroitement coordonné avec la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale, et le Grand Conseil a déjà eu l'occasion d'en débattre à plusieurs reprises.

Fin avril 2004, le parlement s'est ainsi prononcé, lors de la discussion d'un rapport du Conseil-exécutif, en faveur d'un modèle appelé "modèle 5/8+". Il a simultanément traité le projet de réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux portant notamment sur le regroupement des 13 arrondissements judiciaires actuels en quatre tribunaux régionaux, une agence étant prévue pour le Jura bernois.

Fin 2004/début 2005, une procédure de consultation a été organisée de manière anticipée sur la question de la délimitation des régions administratives et des arrondissements administratifs s'inscrivant dans le cadre de la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Les prises de position ont été majoritairement favorables, de sorte que rien ne s'oppose à une harmonisation avec les périmètres des conférences régionales des transports proposés en l'espèce. Il est renvoyé à la partie 5 pour davantage de détails.

Selon le calendrier actuellement prévu, le projet global de réforme de l'administration cantonale décentralisée fera l'objet d'une procédure de consultation au cours de l'été 2005. Cette dernière portera sur les modifications constitutionnelles et législatives requises pour sa mise en œuvre.

6.2.2 Stratégie visant à renforcer l'espace rural

Cette stratégie a été lancée conjointement par la Direction de l'économie publique et la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques en mars 2004, sur la base du plan directeur cantonal et de la stratégie de croissance; d'emblée, la démarche a été coordonnée avec la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale. Le but poursuivi consiste à identifier et à mobiliser les potentiels de développement de l'espace rural afin d'attribuer plus judicieusement les ressources dans le cadre des politiques sectorielles (agriculture et sylviculture, développement régional, tourisme, formation, santé, transports/infrastructures, etc.) et, partant, de mieux promouvoir la croissance à l'échelle régionale. C'est ainsi que des stratégies, des conceptions et des mesures ont été mises au point dans les régions économiques de Bienne – Seeland, de l'Emmental, de l'Oberland bernois, de Haute-Argovie et de la Schwarzwasser/Gantrisch. Précédemment déjà, une approche méthodique similaire avait été retenue dans le Jura bernois (groupe de travail Bloch) afin d'identifier les potentiels de la région et de définir des mesures de politique régionale. Les groupes de travail régionaux ont présenté leurs propositions au printemps 2005. Une fois que le Conseil-exécutif en aura pris connaissance, en juin 2005, les conclusions de portée fondamentale et les propositions concrètes seront réunies en une stratégie visant à renforcer l'espace rural assortie d'un train de mesures.

Là où une conférence régionale aura été instituée, dès 2008, la simplification des structures favorisera également la mise en œuvre de la stratégie visant à renforcer l'espace rural.

6.2.3 Statut particulier du Jura bernois

La loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (LStP) entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Elle prévoit diverses mesures et institutions devant permettre à la population du Jura bernois et à la minorité francophone du district de Bienne de préserver leur identité et de renforcer leur particularité linguistique et culturelle au sein du canton, ainsi que de participer activement à la vie politique cantonale. Un Conseil du Jura bernois (CJB) et un Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (CAF) ont été institués à cette fin.

La loi énumère de manière exhaustive les compétences des deux organes cantonaux précités. Leur domaine d'activité ne s'étend pas aux tâches communales, ni aux tâches régionales en relation avec l'urbanisation et les transports sur lesquelles porte tout particulièrement la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale. Par ailleurs, les 24 membres que compte le Conseil du Jura bernois sont directement élus par le corps électoral des trois districts concernés. Ainsi, la légitimité politique de cet organe repose sur une base

différente de celle de la plate-forme de décision politique des communes affiliées qu'est la conférence régionale, au sein de laquelle siègent d'office les maires et les mairesses.

Seul le transfert de tâches communales au Conseil du Jura bernois prévu à l'article 53 LStP pourrait aboutir à des recoupements avec le champ d'activités de la conférence régionale. Il n'est toutefois pas possible de prévoir, aujourd'hui déjà, dans quelle mesure les communes feront usage de cette option. Un tel transfert serait régi par les dispositions de la loi sur les communes et n'aurait force obligatoire que pour les collectivités l'ayant approuvé. Si une conférence régionale est instituée dans le Jura bernois, une concertation préalable avec le Conseil du Jura bernois serait envisageable au sujet de l'accomplissement judicieux des tâches ainsi que sur les questions de compétence. Par ailleurs, la Conférence des maires, dont la nouvelle loi prévoit le maintien et qui permet aux représentants des communes du Jura bernois ainsi que de Bienne et d'Evilard de régler les modalités de la coopération intercommunale, pourrait débattre d'un éventuel transfert de tâches, que ce soit à la conférence régionale ou au Conseil du Jura bernois, et préparer une telle démarche (art. 59 et 60 LStP).

En matière culturelle, la répartition des tâches entre le Conseil du Jura bernois et la conférence régionale doit encore faire l'objet d'un examen détaillé lors de la suite des travaux. Au besoin, il s'agira d'envisager une solution spécifique pour le Jura bernois. Dans l'éventualité de la création d'une conférence régionale chargée d'harmoniser la planification des transports et l'urbanisation à l'échelle du Jura bernois, la seule question qui se pose est celle d'un regroupement avec la Conférence des maires du Jura bernois et du district bilingue de Bienne, afin d'éviter les doublons. A cet égard, les bases légales applicables aux conférences régionales permettront que des communes sises hors du périmètre concerné puissent participer aux débats, ce qui rendrait possible l'intégration des deux communes du district de Bienne.

6.2.4 Révision de la loi sur l'encouragement des activités culturelles

La révision de la loi sur l'encouragement des activités culturelles qui devrait entrer en vigueur en 2008, en même temps que les bases nécessaires à l'introduction du modèle de la conférence régionale, est étroitement coordonnée avec les travaux de mise au point de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (cf. paragraphe 3.4.3).

7 Répercussions

7.1 Répercussions sur l'économie

Du point de vue de l'économie publique, les agglomérations sont le moteur de la croissance, dans le canton de Berne également. Les réformes proposées autorisent d'une part, avec le modèle de la conférence régionale, l'adoption de processus décisionnels plus efficaces et renforcent ainsi les avantages comparatifs. D'autre part, l'amélioration de la palette des instruments permet de mieux faire concorder le développement des transports et celui du milieu bâti, avec à la clé une amélioration de la qualité de la desserte des lieux d'habitation et des zones d'activités.

Les réformes créent également les conditions d'une résolution optimale des problèmes pressants, comme la saturation du réseau de communications qui se profile.

Enfin, la stratégie déborde le cadre des agglomérations et intègre l'espace rural, dont les chances de participation aux plans politique et économique se trouvent accrues.

7.2 Répercussions sur les finances

Les réformes améliorent et simplifient la coordination de la planification des transports avec le plan intégré "mission-financement". Il devient plus aisé de fixer des priorités à un stade précoce. La meilleure harmonisation en matière de transports et d'urbanisation permet d'éviter que le milieu bâti ne se développe à l'écart des axes de communication performants et que le canton et les communes n'aient à supporter les coûts induits considérables qu'une telle évolution ne manquerait pas d'occasionner.

Les réformes permettent également des économies du fait de la simplification des processus de coopération à l'échelle régionale qu'elles entraînent. Il en va de même pour l'administration cantonale, grâce à l'élimination de doublons.

Le modèle de la conférence régionale ne génère par ailleurs pas de coûts supplémentaires pour les communes, étant donné qu'il vise l'accomplissement de tâches incombant déjà à ces dernières (aménagement, culture) dans des structures nouvelles et plus efficaces. Les organes existants (CCR, CRT et régions d'aménagement) peuvent être regroupés en une seule plateforme.

7.3 Répercussions pour les communes

Jusqu'ici, les communes ont participé à des degrés très divers aux processus régionaux et cantonaux de planification et d'aménagement dans les domaines des transports et de l'urbanisation: si leur pouvoir de codécision est institutionnalisé s'agissant des transports publics, par le biais des CRT, il n'en va pas de même en ce qui concerne le trafic routier.

Le modèle de la conférence régionale proposé leur offre la possibilité (et non l'obligation) de participer efficacement à la prise de décisions relatives au développement des transports et du milieu bâti tout en consolidant les fondements démocratiques de ces décisions.

Il est vrai que d'un point de vue formel, l'autonomie communale diminue dans deux domaines en raison du transfert de tâches à la région. Il s'agit cependant de tâches ayant indéniablement un caractère régional (harmonisation du développement des transports et de l'urbanisation à l'échelle de la région) ou réglées aujourd'hui déjà au niveau cantonal (culture, subventions en application de la loi sur l'encouragement des activités culturelles; TP avec les CRT prévues par la loi sur les transports publics). Il n'est pas exclu que des communes soient intégrées contre leur volonté à une conférence régionale (uniquement dans les domaines des transports/urbanisation et de la culture) lors de la votation constitutive (malgré la barrière de la *double* majorité des votants et des communes). Cependant, les nombreuses garanties et possibilités de participation prévues accroissent sensiblement, dans les faits, l'influence potentielle des communes (droits d'initiative et de référendum du peuple et des autorités; représentation au sein de la conférence régionale avec la possibilité de donner des consignes de vote). Les détails à cet égard figurent au paragraphe 3.2.1.

7.4 Répercussions sur les régions d'aménagement et les régions de montagne

Comme il a été dit plus haut (cf. fin du paragraphe 5.2.3), le futur rôle des régions de montagne et d'aménagement a été examiné en collaboration avec ces dernières. Les options suivantes sont envisageables:

- Les communes et les régions sont libres de conserver les structures actuelles.
- Dans le modèle de la conférence régionale, les régions de montagne et d'aménagement peuvent
 - étendre leur champ d'activité aux questions relatives aux transports et à l'urbanisation, ainsi qu'à d'autres thèmes;
 - élargir leur périmètre pour se fondre dans la conférence régionale;
 - continuer à remplir d'importantes fonctions en tant que sous-régions à l'intérieur du périmètre de la conférence régionale (notamment dans le domaine de l'aménagement).

Dans les régions qui ont introduit avec succès le modèle de la conférence régionale, la région de montagne ou la région d'aménagement peut être intégrée dans la conférence régionale. Du fait que cette dernière, en tant que collectivité de droit communal, dispose de la personnalité juridique (cf. paragraphe 3.7.3), elle peut remplacer la région de montagne ou la région d'aménagement en se chargeant de ses tâches si les communes le souhaitent.

7.5 Rapports avec le programme gouvernemental de législature

Les présentes propositions sont conformes au programme gouvernemental de législature 2003 à 2006, et en particulier à l'objectif visant à renforcer la cohésion du canton. Elles mettent en œuvre la mesure "Développer, avec la collaboration de tous les partenaires, une stratégie du développement des agglomérations bernoises dans les domaines de l'organisation du territoire, de l'économie et des transports".

7.6 Rapports avec le plan directeur

Les réformes se fondent également, en particulier, sur le nouveau plan directeur cantonal. Elles sont conformes aux cinq principes directeurs de la politique en matière d'organisation du territoire ainsi qu'aux stratégies s'y référant (B: Faire concorder le développement des transports et communications et celui du milieu bâti, C: Créer des conditions propices au développement économique, F: Reconnaître et promouvoir les atouts des régions). Les propositions formulées dans le présent rapport réalisent en outre diverses mesures fondamentales du plan directeur:

- Harmoniser les transports, l'urbanisme et la protection de l'air (B_01)
- Réexaminer la qualité de la desserte (transports) et adapter les mécanismes de financement (B_02)
- Fixer des priorités concernant les transports publics régionaux, d'agglomération et locaux (B_04)
- Fixer les priorités concernant les grands projets de construction de routes cantonales (B_05)
- Elaborer une politique concernant les centres urbains et les agglomérations (C_03)
- Développer des stratégies de promotion de l'espace rural différenciées selon les régions (F_01)

Le plan directeur reste l'instrument supérieur de pilotage en matière de coordination spatiale. C'est donc de ce document (et du plan intégré "mission-financement") que découlent les consignes applicables aux conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (cf. chapitre 4.2). Chaque fois qu'une conception cantonale des transports et de l'urbanisation (CCTU) – telle qu'elle est envisagée pour la seconde étape des réformes – aura été approuvée, les passages concernés du plan directeur devront le cas échéant être adaptés. La CCTU pourra quant à elle indiquer les éléments du plan directeur qui requerront probablement une révision par le Conseil-exécutif.

7.7 Conséquences d'un rejet des propositions de réforme

En cas de rejet des réformes, le statu quo sera maintenu, avec les conséquences suivantes:

- La coopération régionale devra se poursuivre sur la base des structures disponibles (syndicats de communes, associations, et le cas échéant établissements de droit public et sociétés anonymes). Il ne sera pas possible d'améliorer les processus ni d'étayer plus solidement, d'un point de vue démocratique, les décisions prises au niveau régional. La dynamique économique des agglomérations s'en trouvera affaiblie.
- Le besoin d'harmoniser le développement des transports et celui du milieu bâti ne pourra pas être pleinement satisfait faute d'une coordination suffisante des instruments et des procédures, et la gestion de l'urbanisation restera insatisfaisante. Ces deux éléments entraîneront des coûts supplémentaires pour le canton comme pour les communes.
- Les projets d'agglomération "transports et urbanisation" resteront privés de cadre au plan institutionnel et en matière d'aménagement. Ils continueront à être élaborés spécialement mais auront inmanquablement une légitimité démocratique moindre et seront insuffisamment intégrés dans la palette des instruments de planification financière, de planification des transports et d'aménagement du territoire.

8 Résultats de la procédure de consultation

Le projet de stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale a fait l'objet d'une procédure de consultation entre le 12 octobre 2004 et le 14 janvier 2005. Les résultats de cette procédure ainsi que les conclusions qui en ont été tirées font l'objet d'un rapport distinct³².

Le rapport et la stratégie qu'il décrit ont suscité un vif intérêt. Ainsi, les prises de position écrites reçues jusqu'à fin janvier 2005 étaient au nombre de 119.

La majorité des participants à la procédure de consultation formulent une appréciation positive de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale. Il ressort par ailleurs d'une enquête menée auprès des associations défendant les intérêts des communes³³ que 77 pour cent des collectivités (85 % si l'on pondère le résultat en fonction de l'importance démographique) se sont déclarées favorables aux réformes. Les démarches envisagées afin de créer les conditions d'une coopération intercommunale efficace et de mieux faire coïncider la planification des transports et l'urbanisation ont rencontré un écho largement favorable. A cet égard, le rapport est considéré comme une base appropriée qui pose des jalons allant dans la bonne direction. Le modèle de la conférence régionale proposé pour la mise en œuvre des réformes esquissées reçoit quant à lui une approbation un peu moins générale, mais toujours majoritaire. Ce sont surtout certains détails concrets qui suscitent des remarques critiques ou sceptiques. Quant aux participants à la procédure de consultation qui rejettent la stratégie en soi ou le modèle proposé, ils sont nettement minoritaires. Pour sa part, la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie a émis des réserves s'agissant de la faisabilité du remodelage en profondeur des instruments de planification et d'aménagement dans le domaine des transports.

Dans la mesure du possible, il a été tenu compte des principales réserves et suggestions exprimées. C'est ainsi, en particulier, que les éléments suivants ont été pris en considération:

- Assouplissement des exigences en matière de participation démocratique, c'est-à-dire réduction du nombre de signatures requises pour lancer une initiative ou un référendum populaires (cf. paragraphe 3.5.3). En revanche, maintien des délais proposés (initiative des autorités: 6 mois, référendum facultatif des autorités: 60 jours).
- Prise en considération accrue de la situation du Jura bernois (statut particulier, cf. paragraphe 6.2.3). Les travaux législatifs seront menés de façon à exclure les contradictions ou les conflits avec les prescriptions spécifiquement applicables au Jura bernois.
- Harmonisation des périmètres avec ceux de la réforme de l'administration cantonale décentralisée (cf. paragraphe 6.2.1 et partie 5).
- Précision des interconnexions avec la stratégie visant à renforcer l'espace rural (cf. paragraphe 6.2.2).
- Examen des interdépendances avec la révision de la loi sur l'encouragement des activités culturelles (cf. paragraphe 3.4.3).

³² Rapport du 23 mars 2005 sur les résultats de la procédure de consultation, disponible à l'adresse www.be.ch/agr, sous la rubrique "stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale".

³³ Association des communes bernoises, Secrétaires communales et secrétaires communaux bernois, Association bernoise des administrateurs des finances et Association bernoise des inspecteurs des constructions.

- Echelonnement des réformes à la fois complexes et fondamentales dans les domaines de la planification des transports et des instruments de financement (cf. chapitre 4.2).

Les souhaits suivants, notamment, exprimés à chaque fois par une minorité des participants à la procédure de consultation, n'ont pas été retenus au terme d'un examen détaillé:

- Suppression de la culture dans la liste des tâches imposées: en matière culturelle, le besoin d'une simplification des structures est pressant, de sorte qu'il serait inopportun de retirer cette tâche de la liste. Les questions ayant trait à la culture peuvent être discutées à l'intérieur de périmètres réduits, ce qui garantit la flexibilité nécessaire. Ces périmètres ne sauraient toutefois être plus petits que ceux des actuelles conférences culturelles régionales, mais ne doivent pas non plus déborder les limites de ceux des nouvelles conférences régionales.
- Critiques concernant la représentation des communes au sein de la conférence régionale par leur maire ou leur mairesse: seule cette personne possède à la fois une importante légitimité démocratique et la vue d'ensemble nécessaire à la prise de décisions stratégiques et contraignantes. Les communes doivent par ailleurs avoir la possibilité, comme évoqué plus haut, de lui donner des consignes de vote, ce qui indique clairement que le maire ou la mairesse représente la collectivité et n'exerce pas un mandat personnel de type parlementaire.
- Pondération des voix au sein de la conférence régionale: parmi les propositions formulées à cet égard, certaines portaient sur un renforcement de la pondération, et d'autres sur un allègement. La proposition actuelle est maintenue car elle semble appropriée (cf. paragraphe 3.5.2b).

La question des **périmètres** a notamment été au centre des débats. D'une part, on souhaite des périmètres flexibles et la possibilité de constituer des sous-régions. Mais d'autre part, on craint une prolifération des diverses entités qui compliquerait la vue d'ensemble. Dans ce contexte, le Conseil-exécutif considère que la réforme proposée constitue un bon compromis: elle se fonde en effet sur les périmètres des CRT harmonisés avec le découpage prévu par la réforme de l'administration cantonale décentralisée dans le domaine essentiel de la coordination du développement des transports et de l'urbanisation, tout en permettant la délimitation d'entités plus petites ou de sous-régions pour l'accomplissement des autres tâches.

La crainte a parfois été émise que l'extension de la portée du projet, qui devient une "stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale", pourrait ne pas tenir suffisamment compte des **besoins des agglomérations**. Le Conseil-exécutif fait remarquer à cet égard que la proposition de réforme crée les conditions permettant d'obtenir le cas échéant des subventions fédérales en faveur du trafic d'agglomération puisqu'elle prévoit une réglementation judicieuse de l'harmonisation du développement des transports et de l'urbanisation ainsi que des entités responsables. Or, les principales bénéficiaires en sont les agglomérations. En outre, ces dernières seront davantage en mesure de résoudre leurs problèmes, par exemple dans le domaine des transports, grâce à la création – au cours de la seconde étape des réformes – d'un instrument de fixation des priorités tel que la conception cantonale des transports et de l'urbanisation. Une stratégie exclusivement limitée aux agglomérations négligerait quant à elle l'aspect important de la concordance du développement des transports avec celui du milieu bâti dans les périmètres extérieurs à celles-ci, impliquerait de nouvelles interfaces avec des entités géographiques supplémentaires, et ne serait pas de nature à favoriser l'acceptation du projet au niveau cantonal.

D'une manière générale, la procédure de consultation a révélé très nettement l'urgence d'entreprendre des réformes d'une part, et d'autre part le large soutien dont bénéficient les orientations principales du projet de la part des communes notamment. Le Conseil-exécutif a donc décidé de maintenir ces orientations, en leur apportant les améliorations précitées.

9 Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport et en particulier des principes directeurs qu'il énonce en exprimant son approbation.

Berne, le 11 mai 2005

Au nom du Conseil-exécutif,

la présidente: *Egger-Jenzer*

le chancelier: *Nuspliger*

10 Annexe: énoncé des principes directeurs

- Principe directeur 1: Désireux de renforcer sa capacité économique, le canton de Berne apporte sa contribution à la résolution des problèmes pressants auxquels sont confrontées les agglomérations. Il crée les conditions d'une coopération intercommunale efficace et veille à mieux faire concorder le développement des transports et l'urbanisation. Les réformes doivent non seulement tenir compte des besoins des agglomérations, mais aussi de ceux de l'espace rural, et garantir une harmonisation à l'échelle cantonale. 18
- Principe directeur 2: Le canton de Berne s'efforce de simplifier les processus de formation de l'opinion et de décision au niveau régional par le biais de nouvelles structures de coopération et de créer les bases nécessaires à cet égard, aux conditions suivantes:
 - la participation démocratique est garantie;
 - les processus et les instruments s'en trouvent dans l'ensemble simplifiés;
 - l'institution d'un quatrième niveau dans la structure de l'Etat fédéral est exclue. Le modèle de la conférence régionale peut judicieusement servir de point de départ à une telle démarche..... 23
- Principe directeur 3: Il convient d'élaborer des bases légales applicables dans l'ensemble du canton qui permettent à toutes les régions d'adopter, si elles le souhaitent, de nouvelles structures de coopération fondées sur le modèle de la conférence régionale. La création et la dissolution d'une conférence régionale font l'objet d'une votation à l'échelle régionale; la décision doit être prise à la double majorité des votants et des communes..... 25
- Principe directeur 4: Lorsque les communes optent pour le modèle de la conférence régionale, cette dernière devient obligatoirement compétente en matière d'élaboration des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation, de même que – le cas échéant – dans le domaine de la culture. Les communes peuvent déléguer d'autres tâches à la conférence régionale, et constituer des sous-régions à cette fin si elles le souhaitent. Dans ce cas, les décisions de la conférence régionale ne sont contraignantes que pour les communes ayant approuvé une telle délégation. 28
- Principe directeur 5: La participation des communes revêt les formes suivantes:
 1. Les communes sont représentées au sein de la conférence régionale par leur maire ou leur mairesse qui, en cas d'empêchement, peut se faire remplacer par le vice-maire ou la vice-mairesse. Le conseil communal peut décider, par voie d'arrêté, de donner des consignes de vote au représentant ou à la représentante de la commune.
 2. Lors de la prise de décisions au niveau de la conférence régionale, les voix des communes sont modérément pondérées en fonction de l'importance démographique de ces dernières.
 3. Les autorités disposent d'un droit d'initiative et d'un droit de référendum. 30
- Principe directeur 6: Tout comme la votation constitutive et la votation sur la dissolution (principe directeur 3), les votations régionales portant sur des initiatives ou des référendums ont lieu à la majorité simple des votants d'une part et des communes concernées d'autre part. Les autres possibilités de participation de la population, dont les grandes lignes sont esquissées dans le présent rapport, de même que les droits d'initiative et de référendum doivent être concrétisés lors de la suite des travaux. Le droit cantonal règle en particulier le principe de la publicité ainsi que les droits de la population à l'information et à la consultation. 33
- Principe directeur 7: Il est renoncé à l'institution d'un organe législatif régional (parlement régional ou organe similaire)..... 34
- Principe directeur 8: Le droit cantonal énonce les grandes lignes du financement et de l'organisation de la conférence régionale. Le financement des tâches obligatoires ne subit pas de modification par rapport à la situation actuelle, et les clés de répartition

- sont fixées dans la législation spéciale (p. ex. transports, encouragement des activités culturelles). Le Conseil-exécutif adopte en outre un règlement d'organisation de la conférence régionale sous forme de droit dispositif ancré dans une ordonnance. 35
- Principe directeur 9: La mise en œuvre au plan législatif du nouveau modèle de la conférence régionale implique de compléter la Constitution cantonale (nouvel art. 110a, coopération régionale) et d'adapter la loi sur les communes. 37
- Principe directeur 10: Les instruments de planification, d'aménagement et de financement sont progressivement réformés dans les domaines des transports et de l'urbanisation, afin de parvenir à une meilleure coordination. Là où des conférences régionales sont instituées, elles reprennent au cours d'une première étape les tâches des conférences régionales des transports. Elles élaborent en outre à l'intention du canton des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation. Dans une seconde étape, il s'agira de formuler des propositions visant à renforcer, aux plans du calendrier et du contenu, l'harmonisation des instruments dans les deux domaines en question. 43
- Principe directeur 11: Les périmètres se prêtant le mieux à une coordination dans les domaines des transports et de l'urbanisation correspondent à peu près à ceux des six conférences régionales des transports (CRT) actuelles. Une harmonisation est par ailleurs prévue avec les périmètres définis dans le cadre de la réforme de l'administration cantonale décentralisée, afin que les limites des régions coïncident. Dans la mesure où le modèle de la conférence régionale est adopté, les périmètres des CRT sont donc retenus pour l'accomplissement de la tâche de coordination précitée, qui est imposée par le canton, ainsi que pour l'élaboration des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation. Dans le domaine de la culture, le Conseil-exécutif peut également fixer des périmètres plus petits. S'agissant des autres tâches (que les communes choisissent de déléguer à la conférence régionale), des périmètres de taille plus restreinte sont également possibles, pour autant qu'ils soient délimités à l'intérieur du périmètre de la conférence régionale. 55
- Principe directeur 12: En raison des nombreuses interpénétrations et interdépendances existantes, la stratégie concernant les agglomérations est développée pour aboutir à une stratégie globale destinée à renforcer les différents espaces. Les modèles de coopération ainsi que les instruments de planification et d'aménagement sont analysés pour tous les espaces, et non seulement pour les agglomérations, mais en tenant compte des besoins spécifiques de ces dernières. Des liens sont établis avec la "stratégie visant à renforcer l'espace rural". Par conséquent, c'est la désignation de "stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale" qui est désormais utilisée. 56
- Principe directeur 13: Le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil, en vue de la session de novembre 2006, les adaptations constitutionnelles et législatives concernant la première étape des réformes de façon à ce qu'elles puissent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008 en cas d'acceptation par le parlement et par le peuple. Les réformes plus fondamentales des instruments de planification, d'aménagement et de financement (seconde étape) doivent entrer en vigueur au début de 2009. 58