

"Bernplus" : une région et son institutionnalisation

Autor(en): **Bäschlin, Elisabeth / Wastl-Walter, Doris**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **65 (2007)**

Heft 4: **Échelles et enjeux de la ville ; Essentiel de la finance 2007**

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-141995>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

«BERNPLUS» – UNE RÉGION ET SON INSTITUTIONALISATION

ELISABETH BÄSCHLIN

Institut de Géographie, Université de Berne
baesch@giub.unibe.ch

DORIS WASTL-WALTER

Institut de Géographie, Université de Berne
dwastl@giub.unib.ch

> Dans le but de résoudre les problèmes de l'agglomération, on cherche, depuis quelques années, à adapter les structures administratives aux réalités fonctionnelles. La région de Berne VRB s'y investit d'une manière très active et innovatrice. Ainsi, à travers «Bernplus», la création d'un rassemblement de communes de la nouvelle région administrative, et par la mise en place du projet «Image de la région», qui met en évidence les qualités de la région, devrait être créée une solidarité régionale et une identité commune. Tous ces efforts trouvent leur apogée dans un Conseil régional.

1. REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Les problèmes des agglomérations et de leur organisation politico-spatiale sont nombreux. Et c'est une lapalissade que de dire qu'il est urgent de chercher de nouvelles formes de gestion qui soient capable de affronter - et de résoudre! - les problèmes brûlants tels les inégalités dans la fiscalité ou des charges entre la ville-centre et les communes périphériques ou les problèmes de circulation provoqués par les mouvements de migration journalière.

Dans le canton de Berne, et la région de Berne en particulier, on est actuellement en train de mettre en place des structures de coopération interrégionales dont les débuts sont tout à fait prometteurs. Mais tout le monde est bien conscient que la coopération régionale ne se trouve qu'à ses débuts et qu'une telle coopération est un processus de rapprochement qui demande son temps. Néanmoins, pour réussir une coopération plus structurée, il ne faut non seulement installer une organisation adéquate et cohérente, mais, en même temps, il est important de créer une conscience d'intérêts communs et un sentiment d'identité régionale entre les habitants. Le projet «Bernplus», une sorte de rassemblement communal, est l'expression de la volonté des autorités à tous les niveaux de développer la solidarité régionale dans le but de trouver un équilibre des intérêts et une compensation pour les inégalités infrastructurelles.

2. LA PROBLÉMATIQUE DES AGGLOMÉRATIONS

Selon le rapport intermédiaire de l'Office fédérale de l'Aménagement ARE paru en 2006, environ 75% de la population suisse vivent actuellement dans les villes et les aggloméra-

tions. Les agglomérations sont caractérisées par des inégalités dans la répartition des habitants, du pouvoir fiscal et des infrastructures entre les communes, car la suburbanisation et périurbanisation ont eu comme effet une ségrégation sociale et fonctionnelle dans ces zones. Pour un grand nombre de leurs habitants, les lieux d'habitation et les lieux de travail ou de formation sont dissociés géographiquement. Le problème est connu: les familles ne trouvent pas de logements assez grands à un prix abordable et cherchent à s'installer dans les communes voisines. En même temps, les classes aisées quittent la ville pour s'implanter dans les zones résidentielles des alentours, réalisant ainsi leur rêve d'une maison individuelle. Les bons contribuables désertent donc la ville-centre à la recherche du calme et du charme de la campagne, mais reviennent y travailler, le plus souvent en voiture individuelle. Ces mouvements de migration journalière créent, matin et soir, un énorme trafic d'agglomération et une circulation de véhicules importante à l'intérieur de l'espace urbain, entraînant bruit et pollution. Ce qui fait que d'autres habitants déménagent vers la périphérie – et le trafic s'accroît. Nous sommes ainsi devenu une société de plus en plus mobile: d'après le microrecensement de 2005 de l'Office fédérale ARE, les personnes entre 18 et 25 ans parcourent en moyenne environ 53 kilomètres par jour, les personnes entre 26 et 65 encore 42 kilomètres et en moyenne générale 37 kilomètres. Un cercle vicieux!

Pour la ville de Berne, les logements spécialement construits pour familles dans les années 1960 et 1970, comme ceux dans les quartiers à l'ouest de Berne, tels Tscharnegut, Gäbelbach ou Kleefeld, ne correspondent guère plus aux exigences actuelles d'espace de confort. D'autre part, il manque les terrains - et les investisseurs - pour de nouvelles constructions équivalentes à prix modéré. Que les familles quittent la ville, on peut le constater en lisant le journal officiel *Anzeiger der Stadt Bern* où est publiée, tous les mois, la statistique mensuelle sur le nombre de personnes migrantes, seules ou en famille.

Ces évolutions sont à l'origine de ce que nous appelons le phénomène d'agglomération: l'espace administratif de l'ensemble urbain ne correspond plus à l'espace fonctionnel. Les mouvements et les relations à l'intérieur de l'espace urbain dépassent plus ou moins largement, selon les services ou les activités, les frontières communales de la ville-centre. Les frais causés dans les centres ne sont donc plus couverts par les impôts de leurs utilisateurs. Les structures administratives ne correspondent plus aux réalités fonctionnelles: Les villes souffrent de *charges de centres urbains*. Avec la perte des contribuables, la ville-centre perd de recettes fiscales. D'autre part, ces nouveaux habitants des communes rurales non seulement continuent de travailler au centre, mais exigent de la ville-centre de leur fournir tous les services de centralité, les bonnes écoles supérieures, les services de santé et une infrastructure culturelle variée.

Par ce développement, les villes-centre se transformaient de plus en plus en direction d'une ville «A» (Frey 1996:21) ce qui signifie en allemand une ville de vieux, de personnes seules, de personnes en formation, d'étrangers, de chômeurs, de pauvres etc. où le revenu fiscal diminue, mais les coûts des prestations sociales augmentent. D'après les Statistiques des villes suisses de 2007, 52,1% des ménages dans la ville Berne comptent une seule personne, c'est-à-dire 35'000 sur un total de 67'000 ménages; Genève, Bâle et Zürich suivent de très près. «En raison de ces fonctions centrales et de sa structure sociodémographique spécifique – A-Stadt! – une ville-centre supporte en général des charges par habitants plus élevées que la plupart des communes de son agglomération. Elle fournit des prestations qui profitent

directement ou indirectement aux communes périphériques et à leur population.» D'après l'*Etude thématiques sur les charges des centres urbains* de l'Office fédéral ARE (ARE 2007), si l'index des dépenses en matière d'éducation entre la ville-centre et les autres communes de l'agglomération est quasiment le même, 101 pour le centre et 100 pour les communes avoisinantes, il grimpe néanmoins à 219 pour le centre (contre 100 pour les communes) en matière de circulation ou même à 363 en matière de loisir et culture. Les villes sont de plus en plus dépassées par ces problèmes d'agglomération.

Bien que l'on puisse constater actuellement un léger revirement de tendance et un certain «retour à la ville» avec l'apparition d'une «nouvelle classe moyenne urbaine» - desirant de courtes distances pour aller travailler et demandant une large gamme de possibilités pour la garde des enfants et un riche éventail en offres culturelles – les charges des centres urbains continuent d'augmenter.

Si les problèmes des agglomérations restent sans solution, cela met en cause l'attractivité économiques des villes-centre et, en même temps, leur qualité de vie et leur qualité comme lieu d'habitation. Mais non seulement le centre, aussi les communes rurales ressentent des retombées négatives si le centre d'agglomération patauge, car les villes sont les moteurs du développement régional. Ni la ville-centre, ni les communes d'agglomération ne peuvent résoudre ces problèmes tout seul. Pour cela, une collaboration entre toutes les communes de l'agglomération est indispensable, et, selon l'avis des autorités fédérales, le soutien de la Confédération est nécessaire.

Le problème des agglomérations constitue un phénomène global. Il représente un défi permanent pour toutes les grandes villes de concilier la région fonctionnelle avec la région administrative et socio-politique. Comme les régions fonctionnelles se trouvent en changement constant, allant, le plus souvent, vers un accroissement, l'organisation de l'espace administratif et politique devrait être continuellement ajustée, dans le but, que ces régions puissent devenir aussi des régions d'identité sociale. «The intent to improve public administration, public policy and governance and to adapt political and administrative structures to social and demographic changes [...] are goals that can never be perfectly fulfilled, but which have constantly to be assessed and improved.» (Wastl-Walter/ Barlow 2004:xi). Dans un contexte international, la Commission *Geography and Public Policy* de l'Union Géographique Internationale travaille dans ce domaine et, ces dernières vingt années, ses membres (p. ex. Max Barlow, Robert Bennett, Petr Dostal, Eran Razin, Doris Wastl-Walter) ont réalisé un certain nombre de publications à ce sujet (voir: www.igu-gapp.org).

3. LA POLITIQUE FÉDÉRALE DES AGGLOMÉRATIONS

Dans l'article 50 de la nouvelle Constitution suisse de 1996, les agglomérations ont été mentionnées, pour la première fois, comme tâche au niveau fédéral. On y lit que la Confédération devait prendre «en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne.» Jusque là, on avait l'habitude de considérer les régions périphériques et de montagne comme seuls bénéficiaires de la politique [de promotion] régionale. Entre temps, les responsables politiques se sont rendus compte que les agglomérations avaient tout autant besoin de soutien vu les charges de centres urbains croissantes. Cette conviction a été à la base de la Politique fédérale des agglomérations lancée en 2001 et qui repose sur cinq stratégies (d'après ARE 2006):

1. Les besoins spécifiques des agglomérations et des espaces urbains sont intégrés dans les politiques sectorielles de la Confédération et pour cela, une meilleure coordination des politiques sectorielles est pertinente.
2. La collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes est renforcée.
3. La collaboration au sein des agglomérations, entre les villes et les agglomérations, doit être renforcée au moyen d'incitation mise en place par la Confédération.
4. Le réseau des villes suisse doit s'intégrer au réseau des villes européen.
5. Les échanges d'expériences entre les divers acteurs en Suisse, ainsi que la sensibilisation de la population, des milieux politiques et des administrations à la réalité urbaine de la Suisse sont renforcés.

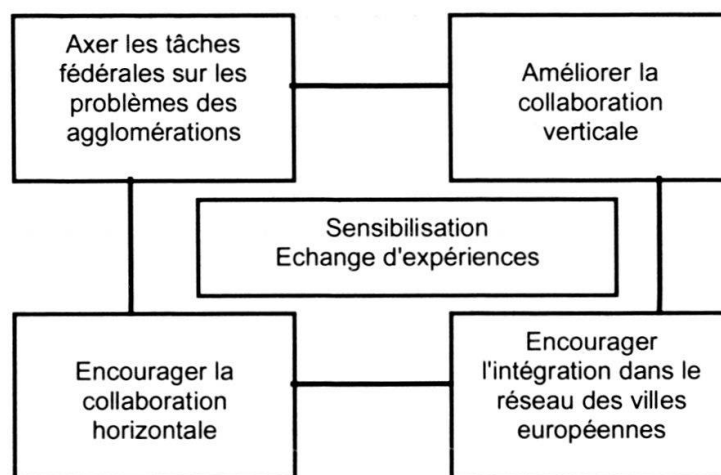


Figure No 1: Les cinq stratégies de la Politique des agglomérations
(d'après le rapport intermédiaire, 7/53)

Pour développer et renforcer la collaboration entre Confédération, cantons et agglomérations, la *Conférence tripartite des agglomérations CTA* a été créée, en février 2001, comme plateforme d'échanges et de coordination («coopération verticale»). Vu le bilan positif dressé en 2005 par les partenaires, cette forme de collaboration a été reconduite jusqu'en 2009. De plus, pour éviter une concurrence aux conférences existantes des directeurs cantonaux, il a été décidé que les travaux de la Conférence se concentraient sur les domaines Aménagement du territoire et trafic d'agglomération, Politique des étrangers et politique d'intégration et Collaboration institutionnelle dans les agglomérations.

Par sa Politique des agglomérations, la Confédération veut promouvoir la collaboration des communes à l'intérieur d'une agglomération («coopération horizontale») et encourager la réalisation de projets novateurs par le biais d'une politique incitative plus ciblée. Elle entend donc intervenir avant tout par un système d'encouragement et par des appuis spécialisés, en particulier dans les domaines Transports et urbanisation et Culture. Effectivement, la politique fédérale se manifeste en priorité par le renforcement de l'engagement financier de la Confédération en matière de trafic d'agglomération, dans le but de maintenir la fonctionnalité des agglomérations.

La Confédération accorde un appui financier et technique aux *projets modèles*, des projets qui améliorent les modalités de la collaboration ou favorisent le développement urbain par des moyens novateurs.

De plus, dans le but de faciliter la collaboration et la coopération à l'intérieur de l'agglomération, la Confédération propose d'élaborer des *projets d'agglomération* comme instrument pour «définir les axes d'intervention prioritaires au niveau régional», afin de pouvoir investir les ressources financières limitées dans les domaines les plus profitables pour la région.

Jusqu'au 1er janvier 2008, les bases légales sont mises en place pour permettre à la Confédération de s'engager financièrement au profit du trafic d'agglomération. Mais pour toucher des subventions, les agglomérations sont appelées à constituer des organismes de pilotages adéquats.

4. LA POLITIQUE DES AGGLOMÉRATIONS DU CANTON DE BERNE

4.1. RÉFORME COMMUNALE

Le 1er janvier 2002, le Canton de Berne comptait 26 districts, 398 communes, 198 communes de bourgeoisie et 307 associations de communes, allant de 123'000 habitants (Berne) à 36 habitants. Plus de la moitié des communes ont moins de 1'000 habitants, relève le Conseil exécutif dans son papier du 5 novembre 2002 lors d'une journée d'étude concernant «Réforme communale - Politique communale». Cette inégalité est difficile à gérer. Malgré cela, le canton de Berne, dans sa «Stratégie des communes», a présenté une approche prudente. Il ne veut pas forcer les communes à fusionner avec des communes voisines - bien que pour certaines communes, cela pourrait être LA solution - étant persuadé que des fusions doivent venir de la base pour réussir. Ainsi, il n'y a que trois projets de fusion communale actuellement en cours de réalisation ou déjà réalisés.

La stratégie du canton va donc autrement: Elle consiste à formuler des exigences minimales (*minimal standards*) auxquelles les communes doivent répondre. Par la suite, les communes sont libres de choisir la forme et les moyens pour y arriver et de chercher la coopération avec d'autres communes, si cela leur semble souhaitable ou nécessaire. Une évaluation de cette stratégie après deux années a démontré une sensibilisation croissante pour la nécessité d'une réforme communale. La stratégie pragmatique du canton est généralement appréciée, mais on entend parfois aussi des voix critiques réclamant un engagement plus ferme du canton, car de nombreux responsables sont conscients de la nécessité de trouver sans trop tarder des formes nouvelles de collaboration.

4.2. RÉFORME DE L'ADMINISTRATION CANTONALE DÉCENTRALISÉE

Le canton de Berne, bien que ne voulant pas toucher directement aux communes, a fait néanmoins de grands efforts, ces dernières années, pour modifier ses propres structures d'administration, dans le but de les adapter aux exigences modernes. Ainsi, le 24 septembre 2006, une réforme de l'administration décentralisée du canton a été soumise au vote et a été acceptée par 58,3 % des votants. Auparavant, l'administration cantonale avait présenté des structures diverses - 26 préfectures, 24 offices d'état civil, 13 registres fonciers, cinq arrondissements de l'intendance des impôts etc. Par la réforme votée, les structures de l'administration décentralisée ont été rendues plus homogènes. «En particulier, la subdivision du territoire en 26 districts date de plus de deux cents ans, et elle est en contradiction avec la grande mobilité

qui caractérise notre société actuelle,» pouvait-on lire dans le message du Grand Conseil qui était persuadé que dans une société mobile, un nombre réduit d'arrondissements suffisait pour offrir des prestations de proximité. Ainsi, par cette réforme, le canton a été divisé en cinq régions administratives et dix nouveaux arrondissements administratifs équipés de services et prestations équivalents. Les arrondissements correspondent maintenant aux sièges de préfectures. Le nombre de préfectures est ainsi passé de 26 à 10, une diminution qui n'a pas été appréciée par tout le monde. Mais, par cette réforme, le Grand Conseil espérait faire des économies annuelles d'environ cinq millions de francs.

Ce sont ces nouvelles régions administratives qui servent maintenant de bases pour l'aménagement du territoire.

4.3. STRATÉGIE EN FAVEUR DES AGGLOMÉRATIONS ET DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE/ SACR

Parallèlement à la politique des agglomérations de la Confédération, le canton de Berne a lancé, le 12 décembre 2001, son projet «Stratégie des agglomérations du canton de Berne» où il a formulé les objectifs suivants, fondés sur le Plan directeur cantonal comme base et cadre d'un développement des agglomérations:

- > «Les villes et les agglomérations sont considérées comme pôles économiques et espaces 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 ... doivent être encouragés et soutenus par des mesures concertées et de formes appropriées de coopérations.
- > Le cantons'emploie activement à défendre les intérêts des centres urbains et agglomérations au niveau fédérale et intercantonale.» (www.jgk.be.ch)

Très vite, des organisations de projet particulières dans le sens de la Confédération ont été mis en place dans les agglomérations de Berne, Bienne, Thune, Langenthal, Berthoud, Interlaken et Lyss/ Aarberg. Et, par la suite, l'association de la région de Berne VRB a fait des propositions aux autorités cantonales pour de nouvelles structures de coopération régionale où elle proposait la constitution d'un conseil régional; cette proposition a trouvé l'intérêt du canton qui, par la suite, a inscrit cette idée dans sa propre stratégie.

Entre octobre 2004 et janvier 2005, le canton a finalement soumis son rapport sur une «Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale» (SACR) à la procédure de consultation. Les échos étaient très positifs. Ce projet SACR donne la possibilité aux régions qui le désirent de mettre en place un Conseil régional pour «permettre aux communes d'organiser leur coopération sur des bases plus contraignante, avec une efficacité renforcée et d'une meilleure assise démocratique», selon le rapport. Comme la Confédération n'attribue de subventions en faveur du trafic urbain que si il existe une coopération de plusieurs communes, il était important de créer des bases légales à une telle coopération.

L'introduction de Conseils régionaux demandait une modification de Art. 110a de la Constitution cantonale, modification que, le 17 juin 2007, le peuple bernois a adopté à la grande majorité de 80%. Il est prévu que le Conseil exécutif cantonal adopte prochainement les ordonnances d'exécution pour que celles-ci puissent entrer en vigueur le 1er janvier

2008, en même temps que les modifications de la constitution. A partir de cette date, toutes les régions qui le désirent pourront organiser des votations initiales pour mettre en place un Conseil régional.

«L'idée des conseils régionaux a valeur de modèle en Suisse, puisqu'il propose de rendre la collaboration au niveau régional plus efficace, plus contraignante et démocratiquement mieux fondée (ARE 2006:37).» Effectivement, les délégué/es des communes dans le Conseil régional seront des élu/es et la population disposera du droit de référendum et d'initiative, ce qui donne une légitimation démocratique à cette nouvelle structure et signifie une participation populaire véritable, contrairement à l'ancienne structure où les régions étaient constituées en associations.

5. RÉGION DE BERNE

Au niveau régional de Berne, il existe actuellement trois organisations structurées, l'Association de la région de Berne VRB, la Conférence régionale de la Circulation Bern-Mittelland (RVK4) et la Conférence régionale de la Culture de Berne (RKKB), dont les deux dernières ont été mises en place par le canton pour deux domaines particuliers, la circulation et la culture.

5.1. L'ASSOCIATION DE LA RÉGION DE BERNE VRB

L'association VRB a succédé une association précurseur de collaboration entre les communes en matière d'aménagement du territoire fondée en 1966, qui était caractérisée par une coopération de manière assez «épisode» entre les membres. La création, en 1996, de l'actuelle association VRB était l'expression d'une volonté de resserrer la collaboration régionale.

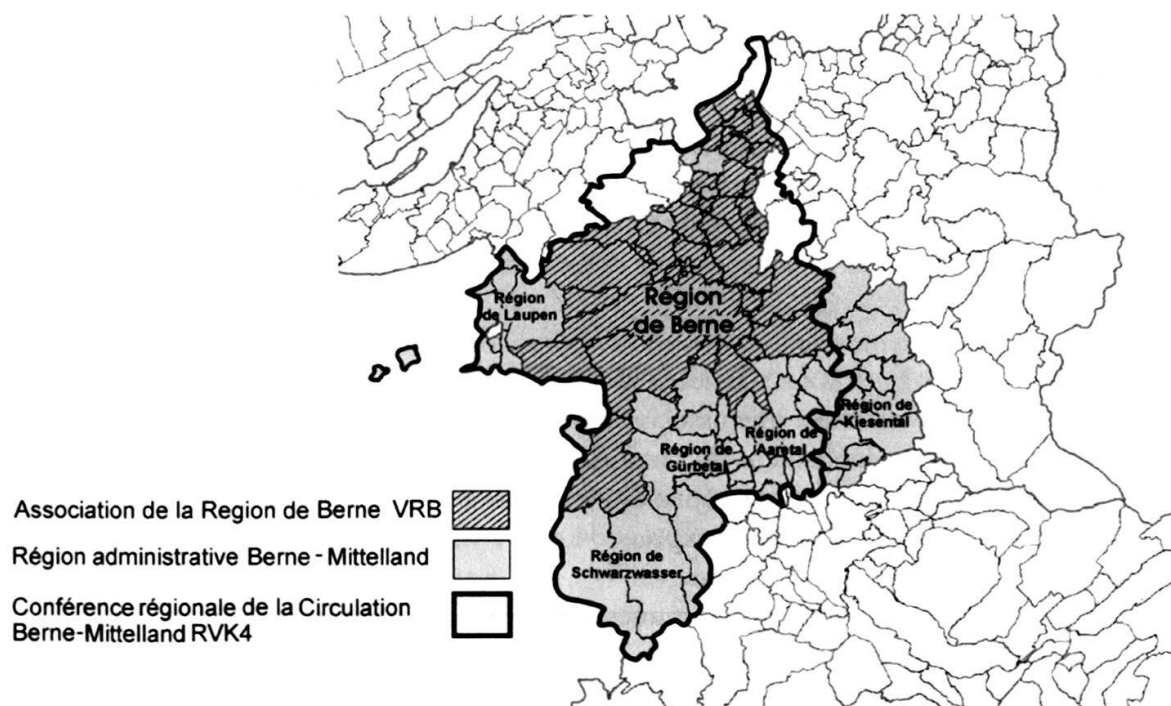
La VRB compte actuellement 38 communes membres: les communes du district de Berne (sans Oberbalm), la plupart des communes du district de Fraubrunnen et quelques communes avoisinantes; à partir de 2008, avec neuf nouvelles communes du district de Laupen, le nombre passera à 47 (cf. illustration p.8).

L'association VRB se comprend comme institution régionale, bien que, formellement, elle ne soit toujours qu'une association selon le code civil. Comme institution, elle prend en charge les tâches d'une région d'aménagement du territoire selon l'Art. 97f de la Loi cantonale des constructions de 1985, ce qui fait que les Plans directeurs décidés par l'association ont force obligatoire pour les autorités. Les communes sont représentées par leur maire dans les organes de la VRB, ce sont les maires qui siègent à la direction, qui comprend 19 membres, y compris le maire de la ville de Berne comme président, et au bureau, composé de cinq membres.

Les principaux objectifs selon les statuts de l'association sont les suivants:

- > «Par l'organisation du développement spatial de la région de Berne, une coexistence optimale des fonctions habiter, travailler, se ravitailler et se délasser dans un environnement sain est garantie à la population.
- > De bonnes conditions cadre sont assurées à l'économie de la région de Berne.
- > Les préoccupations en matière de politique de circulation et de culture, dans les domaines de la formation, des affaires sociales et de santé ainsi que de l'environne-

- ment sont prises en compte et coordonnées au niveau intercommunal.
- > Les tâches régionales sont traitées par la région elle-même, d'une manière efficace et à travers des décisions à force obligatoire.
 - > Les intérêts de la région sont défendus avec efficacité.
 - > Les activités de l'association VRB dans tous les domaines sont caractérisées par une politique de communication ouverte, de déroulements organisationnels efficaces et d'une comptabilité transparente.» (trad. Bäschlin)



Carte des communes VRB et région administrative de Berne

De plus, selon ses statuts, la VRB veut travailler à «la promotion de la région de Berne comme communauté sociale, économique et écologique, s'engager pour une collaboration entre les communes qui soit judicieux et efficace et qui engage les membres. La mise en application d'une telle collaboration est vue comme processus.»

Pour arriver à ce but, l'association actuelle ne dispose pas seulement des organes habituels – assemblée des délégués, direction, bureau – mais a créé un statut particulier de «communes-nucléus» (Kerngemeinde) pour les membres qui se déclarent prêts à appliquer dans leur commune les décisions prises par l'association VRB. Les communes-nucléus ont plus de tâches et paient des cotisations plus élevées, en contre-partie, elles disposent de davantage de droits de participation et ont un siège garanti dans la direction. De plus, pour qu'une décision au sein de la VRB soit valable, il faut l'accord de la majorité des communes-nucléus.

Au cours des années, et sous l'impression de plus en plus évidente de la nécessité d'une collaboration plus étroite au niveau régional, la VRB a réussi à s'imposer auprès de ses membres. Elle se comprend comme plateforme pour toutes les requêtes venant de la région. Le secrétariat, pourvu de six spécialistes, «coordonne les projets intercommunaux, assiste les communes dans leur coopération intercommunale, défend les intérêts de la région dans son ensemble et s'emploie à développer la région comme espace social, économique et écologique.» (status VRB)

Dès le lancement d'une politique des agglomérations par la Confédération et par le canton de Berne en 2001, l'association régionale de Berne s'est engagé en faveur d'une organisation régionale plus contraignante et s'est mise à réfléchir aux modalités appropriées. Ainsi, comme mentionné plus haut, l'idée de l'institution d'un Conseil régional, comme il est prévu dans le programme cantonal SACR, est née d'une proposition de la région de Berne.

Un point critique, dont il faut être conscient et à qui il faut faire attention, représente la différence dans les ressources humaines et les moyens financier entre les grandes communes urbaines et les petites communes rurales. Les communes urbaines disposent de spécialistes de toute sorte qui travaillent leurs dossiers à plein temps, dans les petites communes rurales, par contre, les responsables sont, le plus souvent, des bénévoles. Cette inégalité rend une collaboration dans les structures actuelles parfois difficile pour les petites communes, mais pour lesquelles une organisation régionale structurée pourrait finalement être d'un grand support.

Bernplus

La VRB, dans ses préoccupations d'arriver à une collaboration régionale plus développée, a invité les 101 communes de la nouvelle région administrative Bern-Mittelland à participer à un projet «Bernplus – Ville et campagne en commun». Ce projet a pour but de mettre en place une coopération entre les huit organisations régionales qui existent actuellement au sein de la région administrative: les régions de Berne, de Laupen, de Schwarzwasser, du Gürbetal, du Aaretal, du Kiental et des deux conférences régionales, la Conférence de la circulation et celle de la culture. Une première rencontre avec 60 maires a eu lieu en octobre 2006, où, en conclusion a été décidé a) de continuer dans le sens pour institutionnaliser les structures de Bernplus et b) de se rencontrer de nouveau au bout de neuf mois pour continuer le dialogue.

La deuxième rencontre a eu lieu après le vote populaire du 17 juin 2007 qui a posé les bases légales pour la mise en place du Conseil régional. A la deuxième rencontre de Bernplus, on a demandé aux maires, si le développement de Bernplus devait aller dans le sens d'un Conseil régional prévu par SACR ou vers une autre organisation de collaboration. Les 71 maires présents ont décidé presque à l'unanimité – avec deux abstentions! – qu'il fallait travailler pour une mise en place rapide du Conseil régional et que le projet était à soumettre à la procédure de consultation auprès des communes au plus tard jusqu'à la fin de 2007 et le vote populaire pour son installation devait avoir lieu avant la fin de l'année 2008.

En 1998, quand débutaient les travaux pour le premier Plan directeur régional, celui de la Circulation, le but déclaré était de résoudre les problèmes les plus urgents. Mais lorsque, en 2003, la région a entrepris les travaux préparatoires pour le troisième Plan directeur, Urbanisation et population, elle souhaitait développer une vision globale du développement

spatial. Car tout le monde est bien d'accord pour dire que des structures appropriées étaient très importantes pour le bon fonctionnement d'une région, mais tout aussi important pour réussir un projet régional est que les habitants puissent développer une solide identité régionale.

«*Ein Bild für die Region Bern*» (*Une image pour la région de Berne*)

En 2005, la région VRB s'est donc permise une «pause créatrice» et a lancé un concours d'idées au niveau international. Les objectifs: à travers un regard extérieur, saisir la région comme ensemble dans sa multitude, d'ouvrir des perspectives jusqu'en 2030 en préservant les qualités et atouts de la région et, par cette «image», créer une conscience et une identité régionale.

Par la suite, trois équipes interdisciplinaires ont été chargées d'élaborer et de développer en parallèle leur image de la région. Ces «images» sont discutées en public d'une manière très large dans des forums qui trouvent un très grand intérêt et ont créé dans la région une sorte d'élan de renouveau. Ces travaux ont mis au grand jour les nombreuses qualités de la région. Ainsi, on s'est déclaré fier de la qualité d'une ville moyenne: petite, mais vivante et avec une grande qualité de vie! Aussi, les espaces urbains et ruraux de la région ne sont pas vus comme une contradiction, mais sont compris de manière complémentaire: C'est justement cette multitude qui constitue la richesse, la beauté et donc la qualité de la région de Berne.

Le projet «Une image de la région» forme le cadre dans lequel les communes peuvent développer leurs propres idées de développement. Cette représentation de la région doit déclencher un vaste débat sur le futur de la région et doit permettre à la population de s'identifier à sa région. Comme méthode de vulgarisation, on a choisi des expositions et une *Journée de la région*, organisée chaque année, ce qui permet de faire aussi comprendre le fonctionnement de l'aménagement du territoire aussi à des non-spécialistes.

Ce projet «a été qualifié de démarche pionnière par les spécialistes européens. Les forums d'habitants ont permis à de larges franges de population de se pencher sur les idées proposées. La présentation d'images subjectives, plutôt que [d'identifier des besoins] de coordination qui intéressent les milieux spécialisés, renferme le potentiel nécessaire pour contribuer à une meilleure identification de la population à sa région.» (ARE 2006:37)

La Stratégie régionale de mobilité

Cette stratégie, élaborée en commun par la conférence RVK4, la région VRB et la ville de Berne, à la demande du Conseil exécutif cantonal, constitue la base d'une conception générale des transports en coordination avec l'urbanisation, constituant ainsi un projet d'agglomération pour la région de Berne, dans le sens des projets d'agglomération initiés par la Confédération de Berne. Ainsi, cette Stratégie régionale fournit les informations nécessaires pour les exigences de bases pour avoir accès aux subventions de la Confédération.

Cette stratégie a pour but de rompre le cercle vicieux du trafic d'agglomération avant tout par des actions coordonnées de promotion des transports publics.

5.2. CONFÉRENCE RÉGIONALE DE LA CIRCULATION BERN-MITTELLAND (RVK4)

La *Conférence régionale de la Circulation Bern-Mittelland* (RVK4) a été fondée en 1998. Elle comprend 85 communes-membres plus deux communes associées. Dans son périmètre

vivent 372'000 personnes, plus d'un tiers de la population du canton, et dont 88% sont desservies par le réseau de transports publics.

La RVK4 est organisée en association d'après le Code civil, avec les organes tels l'assemblée des délégués, le bureau et la direction, et ses moyens financiers proviennent des côtisations de ses membres, des subventions cantonales et de tiers. En tant qu'association, ses décisions n'ont pas de force obligatoire. Néanmoins, la Conférence est l'interlocuteur représentatif des communes vis-à-vis du canton et des diverses entreprises de transports (CFE, BLS, cars postaux, RBS/train régional Berne-Soleure, BernMobil) en matière de trafic et s'emploie à la promotion des transports publics dans sa zone.

La modalité de fonctionnement a fait ses preuves malgré le statut facultatif des décisions, car finalement les décisions sont prises au niveau cantonal, par le Conseil exécutif ou le Grand Conseil, ce qui leur donnent force obligatoire.

5.3. CONFÉRENCE RÉGIONALE DE LA CULTURE DE BERNE (RKKB)

Dans la région de Berne existe depuis 1976 un système de côtisations facultatives par lequel les communes avoisinantes participaient au financement des institutions culturelles les plus importantes de la ville de Berne, comme le Théâtre de la ville.

Par ordonnance le Canton de Berne a créé la *Conférence régionale de la Culture de Berne (RKKB)* sous forme d'association, dont les membres sont la commune de Berne, la commune des bourgeois de Berne, le canton et 81 communes avoisinantes désignées comme tels par l'Ordonnance du Conseil exécutif sur la Conférence régionale de la Culture.

La Conférence RKKB a comme but de financer les institutions culturelles importantes de la ville. Elle établit des contrats de subventionnement qu'elle présente ensuite aux communes pour approbation. De plus, la Conférence a des représentants dans la direction des institutions subventionnées.

Vu par la ville de Berne qui dépend pour le financement des institutions culturelles du goodwill des communes-membres, la Conférence a fait ses preuves: Il y a huit ans, les discussions pour le contrat ont été très dures, quatre ans plus tard, c'était beaucoup plus simple et le contact actuel a été finalement accepté sans grandes discussions: Est-ce la preuve que le cofinancement des institutions culturelles du centre par les communes régionales est devenu chose normale?

6. BILAN

De manière générale, on peut constater que «le lancement de la politique des agglomérations a déclenché une dynamique positive dans de nombreux agglomérations dans divers cantons» (rapport de la Confédération, 2006). Trouver un mode de travail commun entre communes, agglomérations, cantons et Confédération demandait beaucoup d'effort, mais, en même temps, par ce processus, les différents partenaires se sentent finalement plus engagé. De plus, le fait de traiter d'une manière égale et simultanée les questions concernant les régions urbaines et rurales augmentait considérablement la disposition des communes rurales à se pencher sur les problèmes des communes urbaines et de faire des concessions en faveur de la ville-centre.

Pour la région de Berne, un grand élan, voir un enthousiasme, a été déclenché avant tout par le projet «Une image pour la région», dont la durabilité dépendra, néanmoins, de la réussite

d'intégrer ces nouvelles propositions aux instruments et procédures de l'aménagement et de la politique.

Les petites communes rurales continuent de montrer une certaine méfiance vis-à-vis de la ville de Berne, ce qui rend la collaboration parfois difficile. A l'origine de ce sentiment n'est peut-être par seulement la crainte du «petit» d'être dévoré par le «grand», mais aussi le souvenir du fait que, il n'y a guère plus de deux cents ans, la population de la campagne bernoise a encore été assujettie par la ville de Berne! Les responsables actuels de la ville en sont très conscients. Ils sont donc préoccupés à renforcer la confiance entre les partenaires de la région, un but, auquel le projet «Image de la région» pourrait contribuer.

En bonne tradition suisse d'autogestion et «d'auto-responsabilisation», la région de Berne s'est mise, de son propre gré, à la recherche de nouvelles structures pour affronter les problèmes d'agglomération. Elle le fait dans une démarche commune, impliquant toutes les communes concernées, dans le but d'arriver à un consensus, même si cela prend du temps, mais dans la conviction que seul une telle solution sera acceptée d'une manière durable. Les efforts conjugués de la Confédération et du canton ont créé l'environnement positif nécessaire pour la réalisation. Maintenant, les espoirs reposent sur le nouveau Conseil régional, décidé par vote populaire, que la région veut installer sans tarder.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Aebi, Marianne, 2007: Perspektiven der Region Bern als planungspolitische Organisations- und Handlungsebene zur Lösung von Agglomerationsproblemen. Diplomarbeit. Geogr. Institut, Universität Bern/ Naturwissenschaftliche Fakultät.

ARE/ Office fédéral du développement territorial, 2007: Etude thématique A9: les charges des centres villes. www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00641/

ARE/ Office fédéral du développement territorial / Secrétariat d'État à l'économie SECO, 2006: La politique des agglomérations de la Confédération. Rapport intermédiaire. Berne

Bennett, Robert J., 2003: Business Link: Use, satisfaction and the influence of local government regime. In: *Policy Studies*, 24: 163-186.

Bennett, Robert J. (ed.), 1993: *Local Government in the New Europe*. Belhaven, London.

Dostál, Petr, 2004: Multipurpose government and flexibility: an appraisal. In: Barlow, Max/ Wastl-Walter, Doris (ed.): *New Challenges in Local and Regional Administration*. Ashgate, Aldershot: 59-71.

Dostál, Petr, 2002: Territorial government and flexibility: a critical assessment. In: *Belgian Journal of Geography* 3, 3: 210-225.

Frey, René L., 1996: Städtische Wirtschaft, Mobilität und Umwelt. In: Güller, Peter/ Breu, Thomas (Hrsg.): *Städte mit Zukunft – ein Gemeinschaftswerk*. Seismo, Zürich: p.19-27.

Smith, Brian, 2004: Local and National Democracy: Lessons from the 'Third Wave' of Democratization. In: Barlow, Max/ Wastl-Walter, Doris (ed.): *New Challenges in Local and Regional Administration*. Ashgate, Aldershot: 3-20.

Wastl-Walter, Doris/ Barlow, Max (Ed.), 2004: *New Challenges in Local and Regional Administration*. Ashgate, Aldershot GB/ Burlington US.