



Consultation sur le rapport CTA "Accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural"

Prise de position de la CdC du 19 mars 2010

1. Remarques générales

1.1 Les gouvernements cantonaux saluent le rapport de la CTA ainsi que les efforts déployés en vue d'accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural. Le rapport permet d'engager la discussion sur un thème dont l'importance ne cessera de croître. Certes, la thématique n'est pas nouvelle mais il convient de l'apprécier dans le contexte de domaines politiques importants ainsi que des processus en cours. A cet égard, on nommera au niveau suisse la politique des agglomérations, la Nouvelle politique régionale et le Projet de territoire Suisse (en cours d'élaboration); au niveau cantonal notamment les plans directeurs, la coopération régionale institutionnalisée et établie, la péréquation financière et la répartition des tâches canton-communes ainsi que les fusions de communes.

1.2 Contrairement aux agglomérations, l'espace rural n'a fait l'objet à ce jour d'aucune politique explicite de la part de la Confédération et, partant, d'aucune stratégie globale intégrée. Les différentes mesures de politique sectorielle sont peu, voire pas du tout, coordonnées entre elles. Les objectifs ont pour la plupart un caractère exclusivement sectoriel. Abandonner l'esprit de concurrence entre ville et campagne au profit d'une coopération axée sur les solutions ne sera toutefois porteur que si chaque partie peut faire valoir auprès de l'autre sa propre perspective et que le respect mutuel prévaut. Ceci implique du côté de l'espace rural d'indiquer clairement les perspectives et objectifs de développement de même que les instruments requis à cette fin. Du côté des zones urbaines, il convient de ne pas réduire la campagne au rôle de simple fournisseur de la ville mis à contribution pour ses fonctions de réserve naturelle. Il convient en outre de signaler qu'un certain esprit de concurrence entre les différentes collectivités territoriales présente également des aspects positifs. Une concurrence saine participe du système fédéral et contribue dans bien des cas à une exécution des tâches étatiques efficace et adaptée aux besoins.

1.3 Dans ce contexte, il convient de partir de l'idée d'une coopération plutôt que d'une complémentarité entre ville et campagne, celle-là seule étant à même de satisfaire au principe de l'équivalence entre les deux espaces. Pour la suite de l'examen de cette thématique et au vu de l'importance que revêt le tourisme pour le développement de l'espace alpin, il convient par ailleurs de recenser les espaces touristiques en tant que types d'espaces propres. Il faudra également veiller à ne pas confondre les notions de régions de montagne et d'espace rural. Pour la suite des travaux, il est impératif de définir la notion d'espace.

1.4 Dans l'ensemble, le rapport élabore une stratégie de développement portant sur tout le territoire mais différenciée selon les espaces en présence. L'approche retenue pour une politique du développement complémentaire ou coopérative des agglomérations et des espaces ruraux obéit à un constat politique réaliste. Néanmoins, la question de fond de savoir comment concrétiser cet élément constitutif de la Suisse qu'est le "maintien de

l'habitat décentralisé" doit être examiné à la lumière de la discussion que suscitera ce rapport.

2 Résultats des études de cas

2.1 Les résultats qui peuvent être tirés des quatre études de cas sont intéressants et pertinents quant à leur principe. Les constats établis notamment à propos de l'imbrication de plus en plus étroite de la ville et de la campagne, l'accroissement de la mobilité et du trafic, les problèmes de croissance et de densité ainsi que la mutation structurelle en zone rurale correspondent aux expériences des cantons et sont donc logiques. Il s'y exprime toutefois une optique spécifique aux agglomérations.

2.2 Du point de vue des cantons, il convient de relever en particulier les aspects suivants:

- Les espaces ruraux et urbains constituent des zones sociétales et économiques enchevêtrées qui requièrent des stratégies coordonnées. Il convient donc de considérer de façon plus soutenue les espaces fonctionnels sous l'angle politique. De plus, le manque de coordination peut entraîner une recrudescence de la concurrence entre ville et campagne. Il faut également veiller à ne pas orienter les structures régionales en fonction de seuls projets d'agglomération, ce qui réduirait l'arrière-pays à l'état de surface résiduelle laissée à elle-même. Ceci aurait également pour effet d'accentuer tendanciellement le clivage ville-campagne. Raison pour laquelle une politique du territoire globale s'impose, notamment au niveau de la Confédération mais aussi des régions, étant entendu que celles-ci peuvent s'étendre sur plusieurs cantons.
- La collaboration régionale fonctionne surtout dès lors que la concurrence entre les communes peut être surmontée et que toutes les parties peuvent attendre des avantages de la coopération ainsi que des perspectives de développement positives. A cette fin, il est nécessaire que les communes adoptent progressivement une optique régionale et profitent des chances qui résultent de la coopération supracommunale. Par ailleurs, une politique du territoire globale ne saurait fonctionner qu'en présence de structures de collaboration au niveau régional et de communes fortes dans les espaces ruraux. La responsabilité de la mise en place de ces structures n'incombe pas forcément au canton, étant donné que les directives cantonales prévoient que les communes peuvent également en créer.
- Au vu de la disparité croissante entre espaces fonctionnels et politiques, la nécessité d'indemniser prestations et charges est incontestée. A cet égard, il est encore accordé trop peu de poids aujourd'hui à des prestations telles que la mise à disposition et l'entretien de territoires affectés aux loisirs et à la détente ou à la préservation de la diversité des paysages et de la biodiversité qui sont surtout le fait des espaces ruraux. Il est indiqué de procéder à une analyse approfondie des moyens de mettre en valeur ces prestations et de mieux en tenir compte dans les systèmes de péréquation des ressources et de compensation des charges intracantonales.

2.3 L'analyse ne tient pas assez ou pas compte des aspects suivants:

- La concurrence entre ville et campagne tient au fait que la Suisse dans son ensemble est structurée de façon exiguë et que les différents espaces présentent des avantages concurrentiels similaires. Pour la cohérence des stratégies ville-campagne dans les grandes régions, il manque notamment de mécanismes de compensation qui garantissent un certain équilibre bilatéral.
- Comparée à la politique des agglomérations, la Nouvelle politique régionale ne prévoit pas d'incitations (financières) fortes pour la collaboration supracommunale. L'organisation des communes en associations régionales et leur aptitude à le faire sont certes postulées et peuvent être promues en engageant certains moyens au niveau

organisationnel. Il n'en reste pas moins que rien n'a pu (jusqu'ici) inciter suffisamment les communes à coopérer de façon générale au-delà de leurs intérêts particuliers. La Nouvelle politique régionale constitue également en partie une entrave à la coopération supracantonale. Ainsi, le fait que certains cantons se situent en tout ou en partie en dehors du périmètre NPR empêche que tous les cantons disposent des mêmes instruments et compétences.

- Le rapport ne fait qu'effleurer le thème central de la répartition des tâches et de la péréquation financière. Un développement plus différencié demande des mécanismes d'indemnisation et de compensation "justes". De tels mécanismes ouvrent des possibilités de développement, surtout aux communes en zone rurale. Ceci implique que la compensation des charges et des ressources puisse faire l'objet d'une discussion franche. Les modèles envisageables en la matière ne sont pas évoqués dans le rapport.
- Il ne faut pas seulement des structures régionales et des communes en mesure d'agir, il faut aussi créer des points forts dans l'espace rural. Les centres régionaux, les centres touristiques ainsi que les sous-centres ruraux sont la colonne vertébrale du développement de ces régions. Et l'émergence de tels centres peut être favorisée par les fusions de communes. Il convient de mettre au point des stratégies de développement territorial régionales axées sur ces points forts.
- Le portefeuille de prestations de l'espace rural inclut également la production de denrées alimentaires. Cet aspect tout comme les synergies qui s'en dégagent avec les espaces urbains sont à peine exposés dans le rapport. Ne sont notamment pas prises en compte les surfaces d'assolement qui comprennent les terres arables les mieux adaptées qualitativement. C'est à elles, vu qu'elles sont à la base d'une agriculture axée sur la production, que la politique de l'espace rural doit accorder plus de poids face à l'accroissement des surfaces d'habitat et d'infrastructure.

2.4 Les conclusions suivantes tirées des études de cas ne sont pas partagées:

- En présence de mutations structurelles à divers niveaux dans l'espace rural, la spirale de croissance et la tendance à l'urbanisation gourmande en surfaces ne dérivent pas de la mutation structurelle propre à l'agriculture mais des exigences accrues envers l'espace habitable et son confort.
- L'assertion "Sous l'impulsion de la politique agricole, la mutation structurelle dans l'agriculture conduit à un recul constant du nombre de personnes employées" est également erronée. Si elle a induit et favorisé l'émergence de l'économie de marché dans l'agriculture, la politique agricole a simultanément freiné et façonné la mutation structurelle en intervenant considérablement sur le marché (barrières douanières, protection du marché) et en accordant des indemnités de prestations générant des revenus importants (paiements directs). La politique agricole maintient ainsi la mutation structurelle à un niveau socialement supportable.
- L'éviction des activités à faible plus-value n'a pas seulement eu lieu dans les villes et agglomérations. Les espaces ruraux sont également touchés par la tertiarisation qui s'opère au détriment de l'agriculture et de la relative vigueur que présente encore le secteur secondaire. Les espaces ruraux ne doivent donc pas être considérés comme des "bassins de récupération" ou des "stations terminus" pour les activités à faible plus-value et/ou les industries nécessitant de grandes surfaces.
- Le rapport met fortement l'accent sur l'urbanisation de l'espace rural. Renoncer consciemment au développement – que ce soit de zones bâties, industrielles ou de toute autre affectation du sol – ne peut s'envisager pour l'espace rural que moyennant un concept d'ensemble garant d'équité et de souveraineté dans le développement rural ainsi que la mise en place de lignes directrices. De plus, le risque de mitage du

territoire est souvent plus important aux abords des agglomérations que dans les espaces ruraux.

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

3.1 Les amorces de solutions proposées dans le rapport pour une politique de développement complémentaire des agglomérations et des espaces ruraux sont saluées quant à leur principe. Leur formulation est parfois très générale et elles doivent encore être développées. En particulier concernant la conception des politiques sectorielles de la Confédération et des cantons et leur coordination réciproque. Il est notamment important de mieux accorder les directives de la Confédération pour le plan directeur avec la Nouvelle politique régionale. Néanmoins, améliorer la coordination entre l'ARE et le SECO - mais aussi avec les offices des transports et autres offices concernés au niveau cantonal - n'est possible que si les objectifs et les stratégies de la Nouvelle politique régionale tendent davantage à la complémentarité qu'à la concurrence.

3.2 Une politique générale pour les espaces fonctionnels nécessite une stratégie globale cohérente. Et il convient à cet égard de présenter des perspectives supportables pour les villes aussi bien que pour la campagne. En outre, cette stratégie doit reposer sur une base partenariale. Des approches hiérarchiques qui considéreraient les zones rurales comme des annexes subordonnées voire manipulées des villes ne mènent à rien. Mais il faut à cet effet offrir d'emblée une perspective claire à la campagne et ce, en partant systématiquement des approches déjà pratiquées avec succès pour le développement de l'espace rural, comme p. ex. la "planification agricole". Toutefois, il convient de prendre en compte dès la formulation de perspectives et de stratégies pour l'espace rural ses enchevêtrements étroits avec les espaces urbains afin d'éviter de créer de nouvelles entraves à la collaboration. En même temps, on salue l'idée qu'il faut continuer de façonner la politique pour l'espace rural et considérer, outre la création de valeurs économiques de ce dernier, également sa fonctionnalité sociétale, culturelle et politique. A cet égard, il faut faire remarquer que les programmes de la Nouvelle politique régionale ne répondent pas exactement aux exigences de l'espace rural.

3.3 L'approche qui consiste à créer des plateformes régionales pour assurer la cohérence du développement ville-campagne est correcte. Si les cantons peuvent définir le cadre (légal) de la collaboration régionale et, d'entente avec la Confédération, créer des incitations (financières) idoines, il revient essentiellement aux communes d'initier la mise au point de stratégies et de structures régionales. Les communes portent la lourde responsabilité de lancer et mettre en œuvre elles-mêmes des projets de collaboration ou des projets visant à renforcer les structures régionales. Elles devraient alors dans la mesure du possible utiliser les structures régionales déjà instituées pour en faire des plateformes plus grandes, réunissant ville et campagne et à même de traiter des problématiques territorialement plus larges. Il est également décisif que les plateformes de coordination et la coopération soient assez flexibles pour permettre de résoudre les problèmes selon des périmètres variables. Il faut évidemment éviter de créer un quatrième niveau dont les positions pourraient avoir un caractère obligatoire pour les autorités sans bénéficier de légitimation démocratique. La Confédération doit veiller à ne pas créer des incitations qui ne favoriseraient que des structures axées sur une thématique ou un type d'espace. La Confédération doit veiller à ne pas créer des incitations qui ne favoriseraient que des structures axées sur une thématique ou un type d'espace.

3.4 La collaboration ne peut bien fonctionner que si les partenaires sont considérés à égalité sur le plan économique. Mais seuls les systèmes de péréquation financière intracantonale de certains cantons ont atteint au cours des dernières décennies l'objectif de la compensation économique, et encore pas toujours intégralement. Raison pour laquelle ces mécanismes

doivent être développés simultanément aux efforts de coopération. Ils doivent en particulier ne pas entraver le changement du paysage communal voulu par la base. Les cantons bénéficiant de contributions doivent être, sur la base de la RPT, davantage soumis à l'obligation d'utiliser les fonds en vue d'une structure plus efficace entre les communes ainsi qu'à l'intérieur de ces dernières. L'internalisation d'autres prestations jusqu'à présent non indemnisées est aussi une proposition digne d'intérêt. Il s'agit dans un premier temps de sensibiliser le niveau politique à l'existence de prestations non indemnisées, et de mettre le thème en discussion. Il existe toutefois le risque que seuls les intérêts individuels de chacun prévalent, ce qui aurait plutôt tendance à raviver la confrontation entre ville et campagne. En outre - et comme le constate le rapport - les avantages et les inconvénients de l'aménagement du territoire sont liés à une structure exiguë, avec des impacts favorables ou défavorables selon les communes. C'est pourquoi il faut éviter de rattacher d'éventuels développements au système confédéral de péréquation financière et de compensation des charges. Il faut privilégier des mesures territoriales, de planification et d'aménagement local ainsi que des mesures dans le cadre des systèmes de péréquation financière intracantonale. A cet égard, il convient toutefois de veiller à ce que l'ampleur de l'"appareil des versements compensatoires" soit proportionné aux avantages générés. Le niveau étatique supérieur ne doit être actif que de façon ciblée dans des domaines où il existe globalement une disproportion marquée entre acteur financier et bénéficiaire d'une prestation.

4. Orientation future de la collaboration tripartite

4.1 Vu les imbrications entre ville et campagne, la collaboration tripartite doit davantage associer les espaces ruraux. Outre en politique des agglomérations, l'approche tripartite associant l'espace rural s'applique déjà notamment dans le cadre des travaux sur le Projet de territoire Suisse. Et ce, sous la forme d'une collaboration partenariale à égalité entre les agglomérations et les espaces ruraux. Comme vision à long terme, on peut envisager une seule politique des régions, qui englobe aussi bien la campagne que les villes. Sur cette base, des stratégies régionales cohérentes pourraient être réalisées.

4.2 Cette collaboration nécessite un soutien via des mesures adéquates telles que programmes de promotion, projets-modèles ou projets pilotes. Avant toutefois que le niveau communal ne s'active, les cantons et la Confédération doivent mettre au point les perspectives requises. Notamment, au niveau fédéral, formuler une politique claire des espaces ruraux en tenant compte dès le début de leurs enchevêtrements étroits avec les espaces urbains (cf. ch. 3.2). Alors seulement il sera possible d'aborder les problèmes de manière partenariale et globale. De plus, pour éviter que le développement ne devienne ingérable, il convient d'édicter dans le cadre des plans directeurs des prescriptions claires concernant la politique foncière des communes. Il faut également des mesures de frein et d'incitation efficaces afin de préserver l'espace rural.

4.3 Les principaux domaines à coordonner sont, outre le développement du territoire, p. ex. les transports, l'approvisionnement en eau et en énergie, l'environnement (dangers naturels, changement climatique, tourisme et loisirs). Il s'agit là surtout d'accorder réciproquement les domaines politiques choisis.

4.4 En dépit de toutes les exigences légitimées par le fédéralisme, l'orientation de la collaboration tripartite ne saurait cependant négliger les retombées économiques en faveur de la prospérité générale. A défaut de quoi on risquerait d'assister à un nivellement par le bas.

4.5 Il importe enfin de relever que les plateformes de coordination et la coopération sont assez flexibles pour permettre de résoudre les problèmes selon des périmètres variables et que les instruments de promotion et de soutien se conforment aux espaces fonctionnels et n'induisent pas des politiques distinctes pour les espaces ruraux et pour les agglomérations.

Vu les mesures d'économie décrétées par la Confédération (p. ex. le retrait annoncé du trafic régional et les coupes dans les contributions à la construction des routes), il sera très difficile de présenter des perspectives supportables pour les villes aussi bien que pour la campagne et de considérer les partenaires à égalité sur le plan économique.