

# Bilan intermédiaire des projets modèles de la politique des agglomérations

## Résumé de l'Echange d'expériences du 29 août 2006

### 1 Raison d'être et buts de l'Echange d'expériences

Depuis le printemps 2002, la Confédération soutient des projets modèles qui visent à améliorer la collaboration au sein des agglomérations. De nombreux projets ont accumulé plusieurs années d'expérience dans la mise en place et le développement de la collaboration. Ces expériences ont été mises en commun et discutées lors de la journée du 29 août 2006 pour dresser un bilan intermédiaire. Ses participants étaient les responsables des projets modèles.

### 2 Expériences tirées des projets

Sur la base d'un exposé d'introduction sur chaque projet modèle, les expériences et résultats obtenus à ce jour ont fait l'objet d'échanges et de discussions dans quatre groupes.

Projets modèles présentés (cf. transparents ci-joints) :

- Schaffhausen Plus (Liv Minder)
- Agglomération trinationale de Bâle - ATB (Frédéric Duvinage)
- Agglomération de Fribourg (Corinne Margalhan-Ferrat)
- Agglomération Vevey-Montreux-Riviera (Colette Rossier)

Les discussions se sont référées au principe selon lequel un projet visant à améliorer la collaboration doit traiter de questions structurelles, institutionnelles et de contenu, et organiser le processus en connaissance de cause. Le résumé qui suit reprend les principaux thèmes de la discussion.

#### 2.1 Facteurs de succès et obstacles

Le texte qui suit énumère les facteurs de succès mentionnés dans les présentations ou les discussions. Les chapitres suivants approfondiront certains aspects. Différents éléments jouent un rôle plutôt au début d'un processus, d'autres lorsqu'une collaboration est déjà relativement bien établie. Les facteurs de succès et obstacles énumérés ci-après ne sont pas pondérés et ne prétendent pas non plus à l'exhaustivité.

##### Facteurs de succès

- combinaison d'une planification transfrontalière et d'une mise en œuvre dans le cadre de compétences et de structures traditionnelles
- institutionnalisation progressive de la collaboration
- création d'une plate-forme de décision centralisée
- attitude positive de la ville-centre
- projets « bottom-up » ou combinaison « bottom-up » et « top-down »
- intégration précoce des politiciens : ne pas laisser au hasard le recrutement des participants au projet

- développement du projet modèle comme un processus d'apprentissage des spécialistes et des politiciens (recours modéré à des experts externes)
- utilisation de formes de travail stimulant la créativité (p. ex. modération d'un grand groupe)
- présence médiatique (p. ex. sur des projets positifs)
- continuité de l'engagement de certaines personnes
- garantie et règlement clair du financement pour la durée du projet
- conception directrice comme base d'un processus dynamique
- analyse forces/faiblesses comme fondement
- éviter les thèmes délicats (p. ex. fusions de communes, indemnisation des charges de centre)
- en fonction des résistances, abaisser le degré d'obligation visé
- concrétisation et mise en œuvre rapides de projets
- tenir compte de la diversité des intérêts (ville-centre, première ceinture, communes périurbaines)
- élaboration progressive d'une identité et de la confiance dans un périmètre aussi constant que possible et clairement défini
- plan de projet clair avec une flexibilité suffisante en matière de délais

### **Obstacles**

- ressources et compétences insuffisantes des communes pour mettre en œuvre les projets prévus à l'échelle de l'agglomération
- absence d'intérêt pour les questions structurelles puisqu'elles ne contribuent pas directement à résoudre des problèmes immédiats
- contraintes temporelles des spécialistes et des politiciens
- absence de stratégie au niveau de l'agglomération et donc priorités variables
- trop de projets parallèles
- compétences, possibilités financières et priorités différentes des partenaires du projet
- résistances dans certaines communes (aux niveaux technique et politique); concurrence plutôt que coopération
- absence de collaboration intersectorielle dans les administrations à tous les niveaux

## **2.2 Structure et contenu**

Il est impossible de répondre aux questions de structure indépendamment des questions de contenu, et vice-versa. Ce constat résulte de différentes réflexions :

- Les structures ne sont qu'un moyen. La fin est définie par le contenu. Les structures résultent la plupart du temps du contexte concret et du contenu mis au premier plan.
- Les politiciens et la population s'intéressent avant tout aux questions de contenu. Une discussion réduite aux structures ne permet guère de conduire des processus avec succès.

- Mais il est rarement possible de limiter une discussion au contenu : suivant les objectifs, les champs d'actions et les mesures concrètes, une forme de collaboration non contraignante atteint rapidement ses limites.
- La question de la structure est liée à celle des compétences : quelles compétences les communes doivent ou veulent-elles déléguer ? Mais il faut aussi examiner si le canton peut transférer des compétences à l'agglomération en vertu du principe de subsidiarité.

Une analyse attentive (p. ex. une analyse SWOT comme pour Schaffhausen Plus) facilite la recherche du consensus. Elle aide à trouver un périmètre adéquat, à définir les champs d'action et la priorité des mesures.

Il est important de toujours garder à l'esprit le niveau de l'ensemble de l'agglomération tout au long du déroulement projet. Il s'agit d'éviter l'accumulation de petits projets indépendants (projet d'agglomération vs agglomération de projets).

La Confédération ou les cantons peuvent établir une sorte de liste de contrôle des thèmes de coopération possibles pour appuyer les travaux d'analyse au sein des agglomérations. Il serait peut-être même intéressant d'étudier l'instauration de domaines de coopération obligatoires ou facultatifs.

## 2.3 Processus

Il est indispensable de concevoir, organiser et accompagner le processus avec soin pour améliorer la collaboration. Les expériences suivantes d'organisation du processus ont été abordées au cours de l'atelier.

Le *démarrage d'un projet* doit être préparé avec beaucoup de soin et bien coordonné entre le niveau technique et les politiciens. Le niveau politique doit être sensibilisé déjà avant le démarrage proprement dit afin d'être prêt à s'engager dans un long processus dont l'issue n'est pas encore connue. Une analyse forces/faiblesses attentive, suivie d'une discussion de la stratégie, constitue une base importante. Il est opportun de se concentrer sur le contenu d'un projet avant de discuter des structures.

La *motivation* en faveur d'un engagement des communes dans une politique d'agglomération réside souvent dans l'espoir d'un bénéfice financier. Mais c'est fréquemment à partir de cette motivation restreinte que se développe la conviction de la nécessité et de la justesse du processus de collaboration déclenché.

*Intégration des milieux politiques* : Les politiciens doivent être impliqués dès le début. Le plus grand nombre possible d'acteurs doivent soutenir les objectifs d'un projet. Mais il importe aussi de tenir compte des contraintes temporelles des participants. Tant les spécialistes que les politiciens sont déjà à l'étroit dans leurs fonctions normales et peuvent percevoir le processus comme une charge supplémentaire.

*Importance de certaines personnalités* : L'engagement de certaines personnes clés constitue un facteur de succès important. Leur engagement devrait si possible couvrir toute la durée du projet pour pouvoir garantir la continuité nécessaire.

*Relation entre experts externes, spécialistes et politiciens* : L'expérience de différents projets modèles montre que l'élaboration des résultats concrets par les politiciens prend certes parfois davantage de temps, mais déclenche un précieux processus d'apprentissage. Le travail technique externe peut accélérer la mise à disposition de solutions, mais risque de réduire leur acceptation par les spécialistes et les politiciens.

*Intégration de la population* : La communication et les relations publiques jouent un rôle important dès le début. L'intégration de la population ne doit pas se limiter à une information à la fin du projet. L'expérience montre qu'il est difficile d'intégrer l'économie et que le mieux est de le faire par le biais de projets aussi concrets que possible.

*Mise à l'écart des thèmes contestés* : On peut simplifier le processus en écartant explicitement ou implicitement de la discussion les thèmes contestés, du moins au début. Par exemple, il peut être embarrassant de déclarer d'emblée une collaboration obligatoire comme objectif. Mais à partir d'un certain moment, ces thèmes ne doivent plus être tabous. Il ne serait pas rationnel de parler d'une collaboration obligatoire si l'on ne discute pas en même temps de la répartition des compétences entre canton, agglomération et communes.

*Gestion dynamique, calendrier prévu* : La collaboration est un processus d'apprentissage soumis à une dynamique propre et auquel il faut laisser suffisamment de temps. Des phases d'optimisme et de découragement peuvent alterner. Les priorités peuvent changer en fonction de considérations politiques. Malgré ces difficultés, il s'agit de viser un calendrier aussi clair que possible, avec des objectifs ambitieux en termes de délais.

*Planification financière* : Il importe de garantir un cadre financier réaliste et de régler le mode de financement pour toute la durée du projet.

*Rôle des cantons et d'autres parties impliquées* : Les projets modèles forment un tableau très hétérogène en matière de conditions-cadres (bases légales, rôle du canton et idée qu'il en a, organisations existantes).

Il s'agit de clarifier dès le début les relations entre responsables de projet, canton(s) et autres intervenants et d'en rediscuter à chaque étape du projet. Différent d'un projet modèle à l'autre, le rôle des cantons a également évolué au cours du projet : rôle de direction, indifférence, stimulation, blocage du projet, « bottom-up » ou « top-down ».

## 2.4 Périmètre

La question du périmètre joue un rôle central dans la plupart des projets modèles. Trois questions se posent notamment :

1. Quelle procédure est utilisée pour définir le périmètre adéquat ? Les projets modèles montrent des approches très différentes :
  - définition du périmètre par le canton (top-down) (Fribourg)
  - définition par les acteurs régionaux (Vevey-Montreux, ATB)
  - définition = processus évolutif entre canton et acteurs régionaux (Canton de Berne)

La plupart des projets modèles ont en commun de partir d'un périmètre provisoire et adaptable au cours du processus. Quelques projets modèles choisissent délibérément un grand périmètre pour pouvoir intégrer tous les acteurs possibles dès le début (MACU), d'autres partent d'un petit périmètre qui peut s'agrandir si nécessaire.

La question du périmètre est souvent liée à des questions de compétences. A Schaffhouse il s'est p. ex. avéré judicieux d'intégrer tous les acteurs et tous les niveaux pour édifier la plate-forme.

2. Quels critères sont utilisés pour définir le périmètre ? Sur ce point aussi, différentes approches sont représentées, qui peuvent se recouper :
  - collaboration existante (Vevey-Montreux-Riviera)
  - considérations politiques
  - analyse des relations fonctionnelles, p. ex. par une analyse SWOT (Schaffhausen Plus)
3. Quels sont les avantages et inconvénients des périmètres flexibles, resp. fixes ? Les périmètres flexibles résultent de l'application de critères fonctionnels. Le périmètre est adaptable en fonction du thème de la collaboration. Un périmètre fixe est en

revanche nécessaire dès qu'une structure est définie. Une identité régionale peut en outre y apparaître avec le temps. Un périmètre fixe peut même s'avérer indispensable pour qu'un processus aille de l'avant.

Les expériences réalisées dans le cadre des projets modèles des cantons de Berne et de Schaffhouse montrent comment combiner flexibilité et constance :

- Le Canton de Berne établit une distinction entre un périmètre d'organisation fixe et des périmètres de traitement flexibles.
- Schaffhausen Plus a développé un modèle à plusieurs couches, avec des membres à part entière et des membres associés.

## **2.5 Relation entre projet d'agglomération et projet modèle**

Dans certains projets modèles (notamment Fribourg et Lausanne), la simultanéité du projet modèle et du projet d'agglomération a provoqué des tensions et des difficultés supplémentaires. Les exigences de la Confédération applicables aux projets d'agglomération ont été à la fois un obstacle et un moteur pour le processus de collaboration. Différents facteurs ont joué un rôle :

- C'est en particulier l'élément temporel qui a entraîné des difficultés : la mise sur pied d'une collaboration requiert un temps suffisant. La Confédération a bousculé ce processus avec des délais parfois très courts. Comme ils étaient dictés politiquement, ces délais n'ont pu être suffisamment coordonnés avec les facteurs plus souples de l'organisation du processus.
- La pression temporelle a pu inciter à renoncer à une discussion plus globale des priorités.
- Dans certaines agglomérations, le projet d'agglomération et le projet modèle n'avaient pas le même organe responsable ou bien les rôles du canton, de la région et des communes sont restés longtemps mal définis. Dans certains cas, le projet modèle et le projet d'agglomération ont des périmètres différents. Ces incertitudes ont parfois entraîné des conflits et des échecs.
- La Confédération n'avait pas clarifié et exposé la relation entre les deux de façon univoque et globale.

## **3 Les « 10 règles d'or » de la collaboration**

Quels sont les principaux aspects auxquels veiller pour lancer et réaliser un projet visant à améliorer la collaboration ? Pour dresser un bilan général, les participants ont essayé de réunir les 4 à 6 points qu'ils jugent les plus importants. Ils ont pu à cet effet se référer à trois brefs exposés (cf. annexe) :

- du point de vue d'un politicien : Gustave Muheim (projet modèle Lausanne)
- du point de vue de l'administration : Thomas Peter (projet modèle Netzstadt Glattal)
- du point de vue scientifique : Daniel Kübler (Université de Zurich)

Les différentes contributions et discussions ont débouché sur les « 10 règles d'or » suivantes :

1. Envisager le **contenu**, les **structures** et le **processus** comme une **unité** et ne pas les traiter séparément.
2. Il est fondamental d'avoir des **visions et des objectifs clairs**, ce qui implique d'analyser avec soin les actions requises.
3. Combiner les objectifs à long terme avec des **succès concrets à court terme**.
4. Une planification de projet réaliste (contenu, processus, financement, communication) se fonde sur une **volonté politique claire**.
5. Les **milieux politiques** doivent être intégrés dès le début et contribuer à organiser le déroulement et le contenu ultérieurs du projet.
6. Contrôler avec soin l'**équilibre entre élus, administration et experts externes** tout au long du processus et procéder aux adaptations nécessaires.
7. Il est nécessaire d'avoir des **personnes clés motivées** qui font avancer continuellement le processus. Ne pas laisser la sélection des participants au hasard : elle doit se faire en fonction de leur intérêt et de leur motivation.
8. **Définir** clairement les **interlocuteurs** à tous les niveaux (Confédération, canton, responsable du projet, communes).
9. La **confiance** doit se développer progressivement, ce qui entraîne p. ex. que certains thèmes plutôt contestés (caractère obligatoire, fusions, péréquation des charges) seront délibérément repris seulement à une phase ultérieure du projet.
10. **Ténacité et continuité** : remotiver sans cesse les parties impliquées, reconnaître que seules des négociations peuvent mener au but.

#### 4 Bilan d'un point de vue externe

Deux expertes externes ont dressé un bilan des travaux à ce jour (cf. annexes) sur la base de leurs expériences et des discussions pendant l'atelier :

- Mirjam Strecker, collaboratrice de l'étude d'avocats Arn und Friedrich, coauteure des études CTA sur la collaboration au sein des agglomérations et sur les agglomérations intercantionales
- Michèle Tranda-Pittion, secrétaire générale CEAT

Les principaux résultats peuvent se résumer comme suit d'un point de vue externe (cf. transparents des exposés en annexe) :

- Toujours associer les questions de structure à des tâches.
- Comme améliorer la collaboration requiert un processus politique à long terme, il est important d'avoir des objectifs clairs, p. ex. simplifier les structures et améliorer la transparence. Il s'agit donc de veiller aussi à ce que les projets modèles ne créent pas plusieurs nouvelles organisations, mais visent une seule nouvelle structure par agglomération.
- Améliorer la collaboration implique un processus d'apprentissage à tous les niveaux (Confédération, cantons, régions, communes), lequel requiert un point régulier de la situation ainsi que les adaptations qui en découlent.

- Des structures obligatoires ne sont possibles que si le canton et les communes coopèrent. Les directives de la Confédération (en matière de calendrier et de contenu) ne doivent pas induire une situation de concurrence entre canton(s) et communes.
- Garantir la cohérence entre les projets d'agglomération et les projets modèles.
- Les agglomérations doivent mettre en évidence de quelle manière elles entendent intégrer à long terme les projets modèles dans les structures institutionnelles. A cet effet, elles veilleront à ne pas mélanger les niveaux institutionnels et à établir une séparation claire entre préparation des décisions (avec une participation large) et responsabilité de décision (Etat).

D'un point de vue externe, il y a aussi quelques questions en suspens :

- Souhaite-t-on composer une sorte de « boîte à outils » pour les agglomérations avec les expériences issues des projets modèles (p. ex. nouveaux instruments dans la LAT ou liste de contrôle des questions importantes) ou accepte-t-on une grande diversité de méthodes ?
- Comment gérer les incertitudes et la complexité ? Il s'agit sur ce point de discuter du lien entre gouvernance, contenu et communication et du rapport entre stratégie et projets concrets tout en gardant à l'esprit les différents niveaux (agglomération, ville, quartier).
- Comment gérer les aspects temporels ? La collaboration peut-elle s'élargir progressivement et avec souplesse au plan thématique et/ou géographique et malgré tout demeurer efficace ? Que faut-il définir à long terme (p. ex. infrastructure) et sur quels points peut-on rester flexible à l'intérieur d'un cadre donné ?