

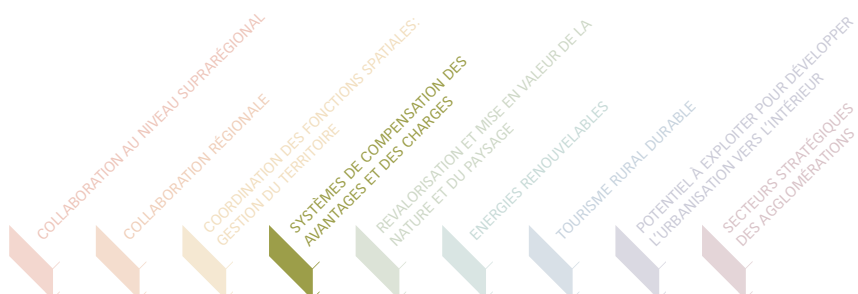


Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Office fédéral du développement territorial ARE

PROJETS-MODÈLES POUR UN DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DURABLE

SYSTÈMES DE COMPENSATION DES AVANTAGES ET DES CHARGES



IMPRESSUM

Editeur

Office fédéral du développement territorial (ARE)

Auteur

Jürg Inderbitzin, Haute Ecole, Lucerne

Suivi du projet

Melanie Butterling, section Espace ruraux et paysage, ARE

Martin Vinzens, section Espace ruraux et paysage, ARE

Concept graphique et mise en page

Ideentität GmbH, Berne

Andrej Marffy – Visuelle Gestaltung, Berne

Grundsatz, Berne

Photo de couverture

La région de l'Entre-deux-Lacs a assuré sa planification supracommunale avec un plan directeur régional

Sauf indication contraire, les photos et illustrations ont été fournies par les responsables des projets-modèles.

Traduction

François Jamme, Servrier

Production

Rudolf Menzi, Communication ARE

Mode de citation

Office fédéral du développement territorial ARE (Ed.) (2013):

Projets-modèles de développement territoriale durable:

Systèmes de compensation des avantages et des charges.

Berne.

Diffusion

OFCL, Vente des publications fédérales, 3003 Berne

www.publicationsfederales.ch

Art. n° 812.097.f

En format électronique: www.projetsmodeles.ch

Disponible également en allemand et en italien.

08.2013 500 860316281

AVANT-PROPOS

L'utilisation de nos espaces vitaux est de plus en plus intensive. La population croît, ses exigences en matière d'utilisation de l'espace restent élevées. Nous nous approprions de plus en plus de ressources, avec des conséquences négatives pour la qualité du milieu bâti et du paysage. De plus en plus de moyens sont investis dans la construction et l'entretien d'infrastructures. La Suisse a donc d'importants défis à relever en aménagement du territoire. Ces défis sont par ailleurs étroitement liés à l'évolution de domaines tels que le tourisme, l'agriculture ou l'approvisionnement en énergie. Il y a toutefois encore un long chemin à parcourir jusqu'au développement territorial durable que préconise notamment le Projet de territoire Suisse. De nouvelles approches sont nécessaires pour emprunter ce chemin. La Confédération encourage dans le cadre du programme «Projets-modèles pour un développement territorial durable». Il s'agit de projets de communes, de cantons et d'autres porteurs de projets qui expérimentent de nouvelles stratégies, approches et procédures pour un développement territorial durable dans les domaines de la politique des agglomérations, du développement durable du milieu bâti et des synergies dans l'espace rural. Par leurs travaux de mise en œuvre, ils déclenchent des processus d'apprentissage, donnent des impulsions et fournissent à d'autres cantons et communes de l'inspiration et de l'aide pour mettre en œuvre leurs propres projets.

Les projets-modèles sont des projets pilotes ou encore des laboratoires appliqués. Ils visent non seulement une coordination accrue des politiques sectorielles, mais aussi une meilleure collaboration horizontale et verticale. Les connaissances acquises doivent bénéficier à toutes les parties prenantes, tant au niveau fédéral que cantonal, communal et régional. Une grande importance est donc accordée à la mise en réseau et aux échanges d'expériences réguliers.

De 2007 à 2011, l'Office fédéral du développement territorial (ARE), l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ont soutenu, sous la responsabilité de l'ARE, 44 projets-modèles dans l'ensemble de la Suisse. Les projets ont été sélectionnés en fonction des critères suivants: le projet doit être innovant, viser des

effets à long terme, lancer un processus exemplaire et servir à une meilleure coordination des politiques sectorielles.

Pour rendre accessibles les expériences et les résultats de ces projets-modèles, la Confédération a publié une vue d'ensemble commentée des 44 projets-modèles: «Nouvelles voies et alliances pour le développement territorial durable». Cinq rapports d'approfondissement sur les thèmes «Collaboration au niveau suprarégional», «Collaboration régionale dans le contexte ville-campagne», «Secteurs stratégiques des agglomérations», «Potentiel à exploiter pour développer l'urbanisation vers l'intérieur» et «Systèmes de compensation des avantages et des charges» offrent un regard supplémentaire sur les projets. Ces rapports de qualité scientifique montrent l'état de la discussion, présentent les résultats des projets-modèles et formulent des recommandations. Ils ont été rédigés par des experts que les services fédéraux compétents ont choisis pour chaque priorité thématique.

Le présent rapport, qui décrit les huit projets-modèles «Systèmes de compensation des avantages et des charges», a été rédigé par Jürg Inderbitzin, de l'Institut d'économie régionale et d'entreprise de la Haute Ecole de Lucerne. Il s'adresse aux autorités des communes, des villes et des cantons suisses, mais aussi aux aménagistes communaux et cantonaux, aux praticiens de la planification et du conseil, aux participants et aux partenaires des projets-modèles ainsi qu'à toutes les personnes intéressées qui s'engagent en faveur d'un développement territorial durable. Les résultats et les expériences peuvent leur fournir des indications sur la façon d'organiser une compensation des avantages et des charges, ainsi que le processus qui y mène, et sur les aspects auxquels il faut veiller quand on s'occupe de cette thématique.

Les conclusions et les appréciations reflètent le point de vue du rédacteur et ne doivent pas être interprétées comme un exposé de la position de la Confédération. Les analyses et les recommandations seront toutefois intégrées dans le développement des prochains projets-modèles. L'Office fédéral du développement territorial remercie le rédacteur du présent rapport pour son précieux travail, qui constituera une base importante pour les discussions à venir.

TABLE DES MATIÈRES

Impressum

Avant-propos

Résumé 3

1 Situation initiale et objectifs du rapport 8

2 Une répartition inégale des avantages et des charges découlant de l'aménagement supracommunal du territoire 9

2.1 Avantages et charges 9

2.2 De l'insuffisance des mécanismes de compensation existants 10

3 Enseignements tirés des projets-modèles 11

3.1 Plan d'affectation et autres planifications locales à Thal 12

3.2 Groupement d'information sur les terrains constructibles dans l'Eigenamt argovien 14

3.3 Politique foncière commune dans l'agglomération de Langenthal 16

3.4 Conception supracommunale de l'espace non construit de la vallée de la Birse 18

3.5 Système de compensation des charges et des avantages pour la région Entre-deux-lacs 20

3.6 Microrégion Haute-Sorne : collaboration intercommunale et aménagement du territoire 21

3.7 Plan d'affectation intercommunal dans la région Thounne-Innertport 22

3.8 Systèmes de compensation territoriale dans la vallée du Nozon 26

4 Enseignements et perspectives 28

4.1 Enseignements liés à la thématique couverte par les projets-modèles 28

4.2 Enseignements liés à l'importance d'une CAC dans le cadre d'une collaboration supracommunale en matière d'aménagement du territoire 29

4.3 Enseignements liés au fonctionnement et aux limites de la CAC en tant qu'instrument 30

4.4 Enseignements liés à la justification et à l'adéquation d'une CAC 31

4.5 Enseignements liés au processus de collaboration supracommunale en matière d'aménagement du territoire 33

4.6 Enseignements liés aux aspects personnels 34

5 Recommandations 35

5.1 Recommandations à l'intention de l'Administration fédérale 35

5.2 Recommandations à l'intention des futurs porteurs de projets 36

6 Informations complémentaires 37

6.1 Bibliographie 37

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1

Récapitulatif des huit projets-modèles 11

RÉSUMÉ

L'Office fédéral du développement territorial s'est, dès le milieu des années 1970, saisi de la thématique de la gestion intercommunale des zones à bâtir (zones industrielles) et des sites d'implantation. Les initiatives en ce sens n'ont toutefois, à de rares exceptions près, que peu été traduites dans les faits. Depuis la fin des années 1990, le regain d'activité et de publications en la matière en Allemagne et en Autriche a néanmoins relancé le débat autour du développement commun de sites d'implantation.

L'aménagement supracommunal du territoire conduit à une répartition inégale des potentiels de développement entre les communes associées. Or, pour qu'une collaboration basée sur le volontariat se mette en place, tous les participants doivent en retirer un avantage (situation gagnant/gagnant), d'où les questions qui se posent quant à une compensation des avantages et des charges. Pour autant, les mécanismes de compensation existants, à l'instar des systèmes cantonaux de péréquation financière, ne permettent pas une compensation adéquate de ces déséquilibres dans la mesure où, portant sur tout le territoire d'un canton, ils ne peuvent pas répondre aux besoins de compensation spécifiques à certains groupes de communes et où ils ne permettent pas une éventuelle indemnisation des propriétaires fonciers concernés.

Dans le cadre des «projets-modèles pour un développement territorial durable», l'Office fédéral du développement territorial (ARE), l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ont, entre 2007 et 2011, soutenu financièrement et accompagné huit projets (voir tableau récapitulatif ci-dessous) traitant des questions de compensation des avantages et des charges dans le contexte de l'aménagement supracommunal du territoire. Le présent rapport thématique résume donc les enseignements et expériences tirés de ces huit projets et vise à donner à la Confédération, à d'autres intéressés et à de futurs porteurs de projets des pistes quant à la

manière de structurer la compensation des avantages et des charges et le processus qui va de pair, ainsi qu'aux aspects à prendre en compte dans le cadre de cette thématique.

Dans les projets-modèles, la notion de compensation des avantages et des charges (CAC) est volontairement prise au sens large. Selon les groupes de projets et les contenus de planification, les discussions sur le sujet prennent corps sous différentes formes, qui peuvent aller d'une clé de répartition pour les travaux de conception menés en commun (élaboration d'une conception supracommunale des espaces de plein air, par exemple) à des modèles de compensation octroyant des indemnisations pour le déclassement ou le reclassement de zones d'activités ou d'habitation, en passant par des clés de répartition pour une promotion commune des zones d'activités d'importance régionale (compte tenu des avantages qu'en retirent les partenaires concernés).

Les projets-modèles reflètent parfaitement le caractère multifacettes de l'aménagement supracommunal du territoire et mettent en exergue l'influence de la focalisation thématique de chaque projet sur les discussions quant à une éventuelle CAC. Quoi qu'il en soit, une première conclusion se dégage des projets-modèles: la «CAC idéale» n'existe pas. Les modèles de CAC doivent être conçus sur mesure pour une situation donnée et résulter d'une collaboration avec les acteurs concernés. Les projets-modèles livrent toutefois une batterie d'enseignements susceptibles d'inspirer la création de modèles adaptés au cas par cas.

Le premier champ de connaissances touche aux effets des modèles CAC. L'un des plus notables tient à leur annonce. Pour que les communes et les propriétaires fonciers concernés acceptent de s'engager sur la voie d'un aménagement supracommunal du territoire, il faut qu'ils aient la garantie d'être dédommagés pour les désavantages

Récapitulatif des huit projets-modèles

Projet	Zone	Périmètre	Résultats
3.1 Plan d'affectation et autres planifications locales à Thal	Zone d'activités	2 communes (Laupersdorf, Balsthal)	Transfert de terrains à bâtir entre les communes avec compensation des avantages et des charges ; grille d'évaluation pour l'implantation d'entreprises
3.2 Groupement d'information sur les terrains constructibles dans l'Eigenamt argovien	Zone d'activités	5 communes (Birr, Birrhard, Brunegg, Hausen, Lupfig)	Plate-forme de promotion commune, contrat intercommunal avec clé de répartition des coûts
3.3 Politique foncière commune dans l'agglomération de Langenthal	Zone d'activités	11 communes de l'agglomération de Langenthal (Aarwangen, Bannwil, Bleienbach, Langenthal, Lotzwil, Obersteckholz, Roggwil, St. Urban (LU), Schwarzhäusern, Thun-stetten, Wynau)	Désignation de 6 zones d'activités intercommunales d'importance ; forme d'organisation et mécanisme réglementaire définis mais non encore approuvés ; idée consistant à remplacer la compensation des avantages et des charges par des projets créateurs de valeur ajoutée
3.4 Conception supra-communale de l'espace non construit de la vallée de la Birse	Conception pour les espaces de plein air	9 communes des cantons de BS, BL et SO (Bâle, Birs-felden, Muttenz, Münchenstein, Arlesheim, Reinach, Dornach, Aesch, Pfeffingen)	Elaboration d'une conception commune pour les espaces de plein air et de projets de mise en œuvre concrets ; idée d'un pôle de financement conjoint
3.5 Système de compensation des charges et des avantages pour la région Entre-deux-lacs	Zone d'activités	5 communes (Le Landeron, Cressier, Cornaux, Enges et Lignièrès)	Stratégie de développement commune consignée dans un plan directeur régional ; plan d'action assorti de propositions de mesures
3.6 Microrégion de la Haute-Sorne : collaboration intercommunale et aménagement du territoire	Zone d'activités	7 communes (Bassecourt, Béocourt, Courfaivre, Glovelier, Saulcy, Soulce et Undervelier)	Plan directeur régional ; zone d'activités intercommunale ; fusion préférée au modèle de compensation des avantages et des charges
3.7 Plan d'affectation intercommunal dans la région Thounne-Innertport	Zone d'activités	5 communes de l'agglomération de Thounne (Thounne, Steffisburg, Heimberg, Uetendorf et Spiez)	Définition d'une vision et d'une stratégie de développement communes ; analyse et évaluation des réserves de zones d'activités ; définition d'un pôle de zones d'activités ; élaboration et lancement d'une stratégie de mise en œuvre
3.8 Systèmes de compensation territoriale dans la vallée du Nozon	Zone d'habitation	10 communes du Vallon du Nozon (Agiez, Arnex-sur-Orbe, Bofflens, Bretonnières, Croy, Juriens, La Praz, Premier, Romainmôtier, Vaulion)	Transfert de zones d'habitation dans des secteurs plus centraux, les propriétaires s'étant vu proposer des parts dans la zone d'habitation centrale nouvellement créée

susceptibles d'en résulter. A cet égard, la perspective d'une CAC est nécessaire, mais pas suffisante. Il est intéressant de noter que, pour plusieurs des projets analysés, la question de la CAC a été reléguée à l'arrière-plan au fur et à mesure de l'avancée du projet, voire que des arguments objectifs ont même parfois conduit à renoncer à toute CAC. Sans l'option d'une CAC, la collaboration aurait toutefois été pratiquement impensable. De fait, les discussions au sujet d'une éventuelle CAC contribuent à instaurer un climat de confiance. Les craintes et réserves, certes légitimes mais souvent vagues, de certaines communes peuvent ainsi être exprimées et prises en considération. Des rapports de confiance peuvent dès lors se mettre en place en vue de la collaboration qui va unir les communes concernées.

Un deuxième champ de connaissances touche à la faisabilité des modèles CAC. Les modèles devant tenir compte d'avantages et de charges au niveau du plan d'affectation (classements, reclassements ou déclassements) sont plus difficiles à réaliser que ceux visant à établir une clé de répartition pour la promotion commune de zones d'importance régionale ou pour des travaux de conception menés en commun. Les projets-modèles montrent également qu'il est plus simple de réaliser une planification supracommunale avec CAC pour des zones d'activités que pour des zones d'habitation. Il apparaît en outre que, du point de vue de la faisabilité, les solutions individuelles englobant un cercle restreint de participants sont plus indiquées que les systèmes globaux complexes et que, dans tous les cas, les bases de calcul simples et forfaitaires sont à privilégier. Enfin, il n'est jamais possible de tenir compte de tous les aspects inhérents aux avantages et aux charges, et les expériences montrent que, même lorsqu'ils sont aisément quantifiables, seuls quelques-uns finissent par être intégrés au calcul. Certains projets sont même allés jusqu'à renoncer à toute CAC et ont créé, en lieu et place, un fonds afin de financer des projets apportant un avantage à toutes les communes participantes. Sans réelle volonté de collaborer, l'aménagement supracommunal du territoire et l'élaboration de modèles de CAC sont voués à l'échec. Et cette volonté peut découler du fait que les acteurs ont

déjà assimilé une optique régionale ou qu'ils subissent une pression de l'extérieur les incitant à s'engager sur cette voie.

Pour bâtir un modèle de CAC concret et sur mesure, il est utile d'analyser la nature des charges à indemniser. S'agit-il de coûts supplémentaires, de dégradations touchant à la qualité d'un site ou de la renonciation à exploiter des potentiels de développement donnés ? Les solutions appliquées dépendent donc de la nature des charges à indemniser.

S'agissant plus spécifiquement du processus d'aménagement supracommunal du territoire avec compensation des avantages et des charges, l'étude des projets-modèles livre les éléments suivants : le modèle de CAC doit être élaboré en concertation avec tous les acteurs concernés (méthode participative) afin de développer une vision commune. A cet effet, il importe de poser les règles de la collaboration au tout début d'un projet, ce qui implique de définir les aspects liés à la transparence et à l'établissement de procès-verbaux, mais aussi et surtout la question de la prise de décisions dans le cadre de cette organisation de projet. Sont-elles votées selon le principe de la majorité ou requièrent-elles l'unanimité ? Autre point essentiel, les participants doivent savoir à quel moment ils disposent d'options de sortie. En effet, savoir qu'à un stade donné ils ont la possibilité de se retirer sans être considérés comme des « empêcheurs de tourner en rond » est de nature à apaiser certaines réticences à s'engager dans le processus. A l'occasion de plusieurs projets-modèles, il a par ailleurs été constaté que les propriétaires fonciers avaient été impliqués trop tardivement dans le processus et qu'il était alors très difficile de les amener à apporter leur soutien ou à adhérer « après coup » à la conception imaginée sans eux.

En matière d'aménagement supracommunal du territoire comme dans bien d'autres domaines, les aspects personnels ne doivent pas être négligés. Les expériences faites avec les projets-modèles montrent combien il est important que certains endossent le rôle de fer-de-lance ou de porte-drapeau. Mais elles montrent aussi que la première génération d'initiateurs ne parvient pas toujours à mener

le projet à terme et qu'il faut alors une deuxième tentative, voire une troisième, portée par de nouvelles personnes, pour que l'idée d'un aménagement supracommunal du territoire suscite une acceptation suffisante auprès des participants.

Compte tenu de ces enseignements, les recommandations suivantes ont été formulées à l'intention de l'Administration fédérale :

► **CONCENTRER D'ÉVENTUELS PROJETS-MODÈLES ULTÉRIEURS SUR DES PROJETS DANS LE CADRE DESQUELS DES CHANGEMENTS D'AFFECTATION SONT ENTREPRIS AU NIVEAU DU PLAN D'AFFECTATION DANS L'OPTIQUE D'UNE OPTIMISATION RÉGIONALE DE L'UTILISATION DES SURFACES.**

Les projets-modèles montrent que l'établissement de plans d'affectation supracommunaux constitue la forme la plus exigeante de collaboration en matière d'aménagement du territoire et qu'il s'agit de la procédure pour laquelle il existe le moins d'exemples et d'expériences. C'est également lorsque la collaboration se fait au niveau des plans d'affectation que la CAC revêt l'importance la plus grande.

► **TRAITER PLUS DIRECTEMENT DE L'IMPLICATION DES PROPRIÉTAIRES FONCIERS LORS DE PROJETS-MODÈLES FUTURS.**

Le fait que les propriétaires fonciers concernés aient été associés très tardivement aux travaux est un des points critiques se dégageant des projets-modèles analysés, car le risque existe alors que les plans établis ne puissent pas être mis en œuvre. Au cas où, dans le droit fil de la première recommandation, une focalisation sur des projets prévoyant des changements d'affectation concrets (au niveau du plan d'affectation) est prévue, il est capital d'impliquer très tôt les propriétaires fonciers concernés.

► **LAISSER AUX PROJETS SOUTENUS (PROJETS-MODÈLES) LA FLEXIBILITÉ NÉCESSAIRE AUX PROCESSUS D'UNE TELLE COMPLEXITÉ.**

Tous les projets-modèles portant sur la CAC ont subi, en cours de route, des modifications substantielles quant à leur teneur. C'est là le propre de projets-modèles qui explorent de nouvelles voies. Les projets qui comportent autant d'inconnues et qui mettent en présence un si grand nombre de personnes et d'institutions (les communes) ne se prêtent pas à une gestion de projet classique. La possibilité doit leur être donnée de s'adapter aux changements de situations et de tenir compte des connaissances acquises pour la suite de la procédure.

► **EXAMINER LA DISTINCTION ENTRE « CLÉ DE RÉPARTITION » ET « COMPENSATION DES AVANTAGES ET DES CHARGES ».**

La notion de compensation des avantages et des charges a été utilisée au sens large dans les projets-modèles analysés et recouvre aussi bien des modèles assez simples de clé de répartition pour une tâche commune que des modèles plus complexes devant prendre en compte divers avantages et charges liés à des classements et à des déclassements de zones. De pair avec la proposition de mettre l'accent sur les plans d'affectation, telle que formulée au premier point ci-dessus, il est dès lors souhaitable d'opérer une distinction conceptuelle entre modèles CAC et clés de répartition.

► **ELABORER UN GUIDE RELATIF À LA COLLABORATION SUPRACOMMUNALE EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À LA CONCEPTION DE MODÈLES CAC ADAPTÉS.**

Ce guide permettrait de transmettre de manière pratique les connaissances tirées des projets-modèles à de nouveaux groupes de communes et porteurs de projets.

Les recommandations suivantes sont formulées à l'intention de futurs porteurs de projets :

► **STRUCTURER LES PROCESSUS DE MANIÈRE À AUTORISER UNE GESTION DE PROJET EN SOUPLESSE.**

Les projets traitant de collaboration supracommunale en matière d'aménagement du territoire se distinguent entre autres par la quantité des acteurs indépendants associés aux processus. Or, le déroulement des projets dépend dans une large mesure des décisions prises par ces derniers. Il convient donc de renoncer à une planification de projet « linéaire » et de privilégier la prise en compte des rythmes et des contraintes de chacun des acteurs.

► **SOUMETTRE LES PROJETS À UNE ÉTUDE DE FAISABILITÉ.**

Plusieurs des projets-modèles analysés ont fait l'objet, à un stade précoce, d'une nette réduction ou d'une concentration de leur contenu. Les surfaces situées en ligne de mire et les communes appelées à participer au projet en tant que partenaires ont alors pu être très vite délimitées. Cette sélection pourrait être réalisée en amont des projets en eux-mêmes, à titre d'avant-projet ou d'étude de faisabilité. Il serait ainsi possible de formuler plus précisément les attentes liées aux projets et d'axer davantage l'organisation de ceux-ci sur ce qui est faisable.

► **CALCULER LA COMPENSATION DES AVANTAGES ET DES CHARGES D'APRÈS LES EXPÉRIENCES ISSUES D'UNE PREMIÈRE PHASE D'EXPLOITATION.**

Dans bien des cas, les différentes composantes d'une CAC revêtent un caractère hypothétique dans la mesure où les montants à déboursier pour réaliser une solution commune sont encore inconnus. Il peut alors être judicieux de s'entendre sur les mécanismes et sur les règles, mais de repousser le calcul des montants à une étape ultérieure clairement définie en mettant à profit ce délai pour

collecter, via un monitoring, des informations utiles à la détermination de ces montants. Cette méthode est de nature à faciliter les discussions préalables à la mise en pratique d'une collaboration supracommunale (il suffit dans un premier temps de se mettre d'accord sur les mécanismes). Elle permet également de constater qu'en définitive, certains aspects liés aux avantages et aux charges sont moins pertinents que cela n'avait été supposé à l'origine et, partant, de simplifier les règles du jeu pour la suite.

1 | SITUATION INITIALE ET OBJECTIFS DU RAPPORT

Dans le cadre des «projets-modèles pour un développement territorial durable», qui viennent coiffer les trois volets de projets-modèles que sont la «politique des agglomérations», le «développement durable du milieu bâti» et les «synergies dans l'espace rural», il s'agit d'évaluer et de valoriser les différents projets-modèles et le programme dans son ensemble, tout en passant au crible des champs thématiques jugés particulièrement instructifs. L'un des thèmes clés des «projets-modèles pour un développement territorial durable» réside dans la compensation des avantages et des charges (concernant des besoins d'aménagement du territoire tels que des zones industrielles et artisanales intercommunales). L'Office fédéral du développement territorial (ARE) s'est penché dès le milieu des années 1970 sur la gestion intercommunale des zones à bâtir (zones industrielles) et du développement des sites d'implantation. Les initiatives en ce sens menées en Suisse n'ont toutefois, à de rares exceptions près, jamais abouti à des mises en œuvre concrètes (Département fédéral de justice et police – Office fédéral de l'aménagement du territoire, 1981). Depuis la fin des années 1990, le regain d'activité et de publications en la matière en Allemagne et en Autriche a néanmoins relancé le débat autour du développement commun de sites d'implantation. Un document de travail interne à l'ARE (Office fédéral du développement territorial, 2008), constatant que la planification supracommunale était insuffisante et que les mécanismes compensatoires existants, telle la RPT, n'agissaient pas au niveau des plans d'affectation et n'étaient dès lors d'aucune utilité pour la planification intercommunale, a souligné la nécessité de disposer d'instruments et de structures adaptés aux décisions d'implantation intercommunales afin que les communes concernées puissent bénéficier des avantages en découlant, mais aussi supporter ensemble et compenser les coûts générés (Office fédéral du développement territorial, 2007).

L'ARE conçoit ainsi la compensation des avantages et des charges (CAC) comme un instrument de promotion de la planification intercommunale. De 2007 à 2011, il a soutenu de pair avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) huit projets relatifs à cette thématique afin de tirer des enseignements quant aux facteurs déclencheurs d'une collaboration supracommunale, aux solutions développées dans les régions afin de garantir l'efficacité de cette collaboration, aux modes de compensation des avantages et inconvénients et aux succès et obstacles rencontrés dans le cadre des projets. Le présent rapport résume les enseignements et expériences tirés de

ces huit projets et repose sur les résultats de deux manifestations. Ces résultats ont été complétés par des discussions et réflexions menées en amont et en aval de ces manifestations ainsi que par les connaissances tirées de la documentation existante (voir bibliographie en annexe). Les résultats ont par ailleurs été approfondis dans le cadre d'un entretien avec le Professeur René L. Frey (Entretien du 22 février 2013).

La Confédération, d'autres cercles intéressés et de possibles porteurs de projets devraient ainsi disposer de pistes sur la façon de concevoir une compensation des avantages et des charges et le processus y afférent, ainsi que sur les éléments à intégrer à une réflexion sur le sujet. Le rapport ne livre toutefois pas de support théorique pour étayer les faits qu'il expose en matière de compensation financière, de charges de centre urbain et de thématique avantages/charges. Il met volontairement l'accent sur les expériences tirées des projets-modèles et est donc structuré selon leur logique.

Les collaborations supracommunales en matière d'aménagement du territoire peuvent porter sur un large éventail de contenus allant de l'élaboration conjointe de concepts ou de perspectives de développement à une collaboration au niveau des plans d'affectation (par exemple pour des zones industrielles communes) en passant par une promotion commune de surfaces disponibles (dans le but de servir l'intérêt général de la région). La question d'une CAC se pose donc différemment d'un cas à l'autre. Etant donné que les projets-modèles couvrent toutes les formes de collaboration envisageables, la notion de CAC est également prise au sens large.

Comme nous allons le voir au chapitre 2, les avantages et les charges découlant de réflexions de planification supracommunales peuvent varier considérablement, ce que reflètent parfaitement, grâce à leur diversité, les projets-modèles. La question centrale est d'évaluer le rôle qu'exerce la perspective d'une compensation des avantages et des charges sur chaque collaboration. Il est par ailleurs intéressant de savoir sur quoi porte concrètement la compensation envisagée et quelles expériences ont été faites avec les instruments de compensation des avantages et des charges. Il s'agit là d'aspects examinés plus en détail au chapitre 3, lequel décrit les projets-modèles et leur déroulement. Le chapitre 4 s'attache lui à présenter les enseignements transversaux retirés à propos de la CAC, tandis que le chapitre 5 émet des recommandations à l'intention de la Confédération et de futurs porteurs de projets.

2 | UNE RÉPARTITION INÉGALE DES AVANTAGES ET DES CHARGES DÉCOULANT DE L'AMÉNAGEMENT SUPRACOMMUNAL DU TERRITOIRE

2.1 | AVANTAGES ET CHARGES

En termes d'aménagement du territoire, il est souhaitable de pouvoir prévoir au niveau supracommunal une affectation optimale des surfaces aux différents besoins d'utilisation. Une telle attribution axée sur les objectifs d'aménagement du territoire est dans l'intérêt de la région dans son ensemble étant donné que les potentiels qui en découlent peuvent alors être mis à profit de manière idéale. De la sorte, il n'est plus nécessaire que chaque commune mette des surfaces à disposition pour tous les besoins d'utilisation. Mais ce point ravive alors la discussion à propos des communes pour lesquelles il en découle des avantages et de celles pour lesquelles il en découle des inconvénients (supposés). Il s'agit là de l'élément déclenchant la demande d'une compensation des avantages et des charges dans le cas d'un aménagement supracommunal du territoire. Pour permettre une collaboration basée sur la participation volontaire, il convient alors de mettre sur pied une CAC se traduisant par une situation gagnant/gagnant.

Ce qu'une commune perçoit comme une charge ou un inconvénient (par exemple la renonciation à une zone d'activités) donne souvent lieu à un avantage supposé dans une autre commune (par exemple une vaste offre de zones d'activités couvrant les besoins de l'ensemble de la région).

Si les avantages et les charges s'équilibrent entre les communes, la collaboration se traduit au niveau de la région par un avantage supplémentaire dont toutes les communes impliquées sont en fin de compte susceptibles de bénéficier.

Les intérêts en présence veulent que, dans le cadre des débats politiques, il soit davantage question des charges ou des inconvénients que des avantages ou des opportunités. Et ce sont les communes s'estimant lésées qui exigent une compensation des charges.

Les avantages et charges que les communes associent à un aménagement supracommunal du territoire peuvent être des plus variés.

Aspects financiers : en l'espèce, il convient d'une part de tenir compte des recettes (recettes fiscales attendues) et des coûts générés par les classements ou les déclassements de zones. Aux recettes fiscales supplémentaires

découlant de classements en zone à bâtir (impôt sur le revenu, impôt sur les bénéfices, impôt sur le transfert immobilier, impôt sur les gains immobiliers) s'opposent en effet les coûts afférents à la desserte et aux infrastructures publiques (écoles, santé). Dans le cas de déclassements s'ajoute la question du dédommagement matériel lié aux dépréciations qui en découlent. D'autre part, il convient de tenir compte des dépenses liées aux activités communes de planification et de marketing. Sur ce point, il est notamment nécessaire de définir une clé de répartition adaptée entre les communes et les propriétaires fonciers concernés, « adaptée » signifiant dans ce cas que les coûts sont répartis en fonction des bénéfices escomptés.

Attrait du site d'implantation et potentiels de développement : au-delà des effets financiers directs, l'optimisation des affectations à l'échelle régionale joue également sur l'attrait des sites d'implantation et, partant, sur les potentiels de développement des communes impliquées. Les infrastructures d'importance régionale que peuvent être des installations sportives ou scolaires ou encore des raccordements aux réseaux de transport accroissent ainsi sensiblement l'attrait d'un site, tandis que certaines décisions d'aménagement du territoire exercent un effet inverse, comme par exemple l'émission de polluants.

Aspects politiques : les entreprises et les habitants d'une commune sont, tout autant que les autorités communales, concernés par les décisions d'aménagement du territoire. Les entreprises (notamment le secteur de la construction et le commerce de détail) ont intérêt à voir les communes se développer et font dès lors jouer leur influence politique en ce sens. Le raccourci « développement = croissance » est solidement ancré dans les mentalités et soumet dès lors les élus à une pression les incitant à s'engager pour la croissance de leur commune.

Les modèles CAC ne peuvent toutefois pas prendre en considération tous les aspects mentionnés en termes d'avantages et de charges. Ils se limitent à ceux qui peuvent être exprimés d'une manière simple et compréhensible sous forme monétaire. Pour évaluer le poids qu'a eu la perspective d'une CAC dans les projets-modèles, il convient donc de tenir compte de cette portée limitée des modèles CAC.

2.2 | DE L'INSUFFISANCE DES MÉCANISMES DE COMPENSATION EXISTANTS

Les discussions relatives à la compensation des avantages et des charges ne se limitent pas à l'aménagement du territoire. Dans un Etat très marqué par le fédéralisme, la CAC est en effet un instrument incontournable. Lorsque les cantons sont en concurrence les uns avec les autres mais qu'ils ne luttent pas à armes égales (conditions d'implantation différentes), il est nécessaire qu'un système de compensation vienne limiter les disparités entre les cantons. Au niveau national, c'est la péréquation financière fédérale qui joue ce rôle. Mais des systèmes de compensation financière existent aussi au niveau des cantons. A l'instar de la péréquation financière fédérale, nombre de systèmes cantonaux induisent ainsi une compensation tant sur le plan des ressources que des composantes de charges. S'agissant des composantes de charges, une distinction est souvent opérée, comme dans le modèle fédéral, entre les charges sociodémographiques (essentiellement supportées par les centres) et les charges inhérentes à la géographie et à la topographie, lesquelles sont le propre des communes rurales.

En principe, les compensations financières effectuées à l'intérieur d'un canton visent également à rattraper les disparités issues de décisions d'aménagement du territoire. Elles sont toutefois de nature très généraliste et présentent un maillage lâche. Elles ne sauraient être utilisées comme instrument de compensation des avantages et de charges issues d'un aménagement supracommunal du territoire, et ce pour les raisons suivantes :

- La compensation financière au sein des cantons est un moyen permettant de gommer les disparités issues de tous les domaines politiques et pas seulement de l'aménagement du territoire. Elle ne peut dès lors pas répondre de manière ciblée aux avantages et inconvénients découlant de l'aménagement du territoire.
- La compensation financière au sein des cantons s'étend sur tout le territoire d'un canton donné. Du fait de son mode de calcul, qui porte sur l'ensemble du canton, elle répond donc de manière très faible aux disparités découlant de la collaboration d'un groupement de communes.
- La compensation financière au sein des cantons concerne exclusivement les finances publiques. Il est par conséquent impossible de procéder à une compensation entre propriétaires fonciers dont les terrains ont été classés ou déclassés.

En complément à la compensation financière au sein des cantons, il existe – notamment pour ce qui est des charges des centres urbains – des modèles de compensation dans le cadre desquels les coûts liés à l'exploitation d'une infrastructure sont répartis entre les communes qui en profitent. Citons par exemple les contributions de financement versées par les communes (ou cantons) limitrophes à titre de participation aux équipements culturels urbains, pour lesquelles les négociations relatives à l'élaboration d'une clé de répartition prennent en compte les aspects liés à l'utilité retirée. Les modèles de compensation de ce type peuvent être appliqués partout où une tâche clairement définissable est assumée par une commune mais bénéficie à plusieurs autres (et à leurs habitants). De telles situations peuvent également découler de collaborations supracommunales en matière d'aménagement du territoire, par exemple lorsque plusieurs communes se regroupent en vue d'opérer un marketing commun et coordonné des surfaces artisanales disponibles.

RÉSUMÉ

- La compensation financière au sein des cantons présente un maillage trop lâche pour compenser de manière satisfaisante les disparités, autrement dit les avantages et les inconvénients spécifiques, découlant de décisions d'aménagement du territoire.
- Inversement, nombre d'expériences faites avec des clés de répartition concernant des tâches, prestations ou infrastructures spécifiques indiquent que cet instrument peut également s'avérer très utile dans le domaine de l'aménagement supracommunal du territoire.
- En revanche, rares sont les expériences faites avec des modèles de compensation permettant de compenser les avantages et les inconvénients découlant d'une optimisation du classement des surfaces à bâtir au niveau régional. Et les deux autres modèles de compensation indiqués ne sont pas adaptés pour ce faire. C'est ce qu'ont indiqué les expériences réalisées dans le cadre des projets-modèles.

Une description succincte des différents projets-modèles et de leurs enseignements concernant la décision d'appliquer ou non une CAC sont présentés dans le chapitre suivant.

3 | ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES PROJETS-MODÈLES

La présentation repose sur les documents internes des porteurs des projets, sur les deux manifestations d'échange d'expériences du 11 septembre 2008 et du 25 mai 2012 et sur des conversations téléphoniques avec les responsables de projets. Il n'a pas été jugé utile de fournir une liste détaillée des sources dans le présent rapport.

Les huit projets-modèles suivants relatifs à la compensation des avantages et des charges dans le cadre des «projets-modèles pour un développement territorial durable» ont été soutenus financièrement et accompagnés par la Confédération de 2007 à 2011.

Tableau 1

Récapitulatif des huit projets-modèles

Projet	Zone	Périmètre	Résultats
3.1 Plan d'affectation et autres planifications locales à Thal	Zone d'activités	2 communes (Laupersdorf, Balsthal)	Transfert de terrains à bâtir entre les communes avec compensation des avantages et des charges ; grille d'évaluation pour l'implantation d'entreprises
3.2 Groupement d'information sur les terrains constructibles dans l'Eigenamt argovien	Zone d'activités	5 communes (Birr, Birrhard, Brunegg, Hausen, Lupfig)	Plate-forme de promotion commune, contrat intercommunal avec clé de répartition des coûts
3.3 Politique foncière commune dans l'agglomération de Langenthal	Zone d'activités	11 communes de l'agglomération de Langenthal (Aarwangen, Bannwil, Bleienbach, Langenthal, Lotzwil, Obersteckholz, Roggwil, St. Urban (LU), Schwarzhäusern, Thun-Stetten, Wynau)	Désignation de 6 zones d'activités intercommunales d'importance ; forme d'organisation et mécanisme réglementaire définis mais non encore approuvés ; idée consistant à remplacer la compensation des avantages et des charges par des projets créateurs de valeur ajoutée
3.4 Conception supra-communale de l'espace non construit de la vallée de la Birse	Conception pour les espaces de plein air	9 communes des cantons de BS, BL et SO (Bâle, Birsfelden, Muttenz, Münchenstein, Arlesheim, Reinach, Dornach, Aesch, Pfeffingen)	Elaboration d'une conception commune pour les espaces de plein air et de projets de mise en œuvre concrets ; idée d'un pôle de financement conjoint
3.5 Système de compensation des charges et des avantages pour la région Entre-deux-lacs	Zone d'activités	5 communes (Le Landeron, Cressier, Cornaux, Enges et Lignières)	Stratégie de développement commune consignée dans un plan directeur régional ; plan d'action assorti de propositions de mesures
3.6 Microrégion de la Haute-Sorne : collaboration intercommunale et aménagement du territoire	Zone d'activités	7 communes (Bassecourt, Béocourt, Courfaivre, Glovelier, Saulcy, Soulce et Undervelier)	Plan directeur régional ; zone d'activités intercommunale ; fusion préférée au modèle de compensation des avantages et des charges
3.7 Plan d'affectation intercommunal dans la région Thounne-Innertport	Zone d'activités	5 communes de l'agglomération de Thounne (Thounne, Steffisburg, Heimberg, Uetendorf et Spiez)	Définition d'une vision et d'une stratégie de développement communes ; analyse et évaluation des réserves de zones d'activités ; définition d'un pôle de zones d'activités ; élaboration et lancement d'une stratégie de mise en œuvre
3.8 Systèmes de compensation territoriale dans la vallée du Nozon	Zone d'habitation	10 communes du Vallon du Nozon (Agiez, Arnex-sur-Orbe, Bofflens, Bretonnières, Croy, Juriens, La Praz, Premier, Romainmôtier, Vaulion)	Transfert de zones d'habitation dans des secteurs plus centraux, les propriétaires s'étant vu proposer des parts dans la zone d'habitation centrale nouvellement créée

3.1 | PLAN D'AFFECTATION ET AUTRES PLANIFICATIONS LOCALES À THAL



▣ Les neuf communes soleuroises de la région de Thal ont créé une zone régionale dédiée à l'emploi.

DESCRIPTION DE L'ÉVOLUTION DU PROJET

Ce projet-modèle avait pour but de coordonner les plans d'affectation et la planification générale dans la région de Thal et de contribuer par ce biais à un aménagement durable. Ses auteurs ont identifié les zones d'activités appropriées à l'échelle régionale et évalué les possibilités de développement ainsi que les marges de manœuvre existantes. Une clé de calcul a été élaborée pour la compensation des avantages et des charges entre les communes impliquées. La zone d'activités régionale visée (ZAR) ne remplace pas les zones artisanales locales faisant juridiquement foi. Au final, le fait de concentrer les zones d'activités dépassant les besoins locaux sur le site le plus approprié va permettre à la région dans son ensemble de gagner en attrait. La promotion active de la ZAR va par ailleurs constituer un avantage supplémentaire pour les communes impliquées.

Dans un premier temps, une enquête a été menée sur les neuf communes de la région de Thal pour déterminer quelles surfaces pourraient être transférées dans la ZAR envisagée. Il en est ressorti que, contrairement aux attentes initiales, les surfaces adaptées étaient très peu nombreuses. A Laupersdorf, il existait ainsi une surface d'environ 2 hectares affectée à la «Reservezone Gewerbe» (zone artisanale de réserve) mais susceptible d'être transférée dans une ZAR située dans le centre régional de Balsthal. Balsthal possédait, dans une zone à bâtir déjà existante et dévolue au sport et aux loisirs, une surface adaptée à la constitution d'une ZAR et qui a été reclassée en «Arbeitsplatzgebiet von überörtlicher Bedeutung» (territoire réservé à l'exercice d'activités économiques d'importance supracommunale) selon le plan directeur cantonal.

Des plans d'affectation supracommunaux ont ensuite été mis en œuvre avec ces deux communes. A cette occasion, la zone de réserve de Laupersdorf a été réaffectée à la zone agricole, ce que s'est traduit par une diminution du territoire constructible de ces deux communes d'environ 2 hectares et par un agrandissement équivalent de la surface d'assolement. Puis une compensation des avantages et des charges a été définie dans le cadre d'un contrat communal approuvé par les deux assemblées communales et tenant aussi bien compte des coûts que des recettes :

- Les coûts liés au changement d'affectation (modification des plans et procédure) sont à la charge de la commune concernée.
- Les autres dépenses liées aux mesures de planification (desserte ou protection contre les crues, par exemple) sont à la charge de la commune au sein de laquelle se trouve la ZAR et sont – si possible – répercutées sur les propriétaires fonciers.
- L'impôt sur les gains immobiliers, les taxes de raccordement sont réparties entre les deux communes au prorata des surfaces occupées, de même que les impôts sur les bénéfices des entreprises qui s'y implanteront.
- Les redevances d'utilisation sont versées à la commune accueillant la ZAR.

Une grille d'évaluation pour les implantations a également été définie dans un document signé par les deux communes impliquées afin de garantir que les implantations se fassent dans l'optique d'un développement régional durable. L'exemple de ce remaniement de zones assorti d'une CAC devrait inspirer de nouvelles étapes en matière de plans d'affectation supracommunaux dans la région de Thal.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU PROJET-MODÈLE

Les enseignements tirés de ce projet-modèle peuvent être synthétisés comme suit :

- Il est possible, à un niveau correspondant à celui des contrats communaux, de mettre sur pied une compensation des avantages et des charges dans le cadre de plans d'affectation supracommunaux.
- Les négociations en ce sens ont été simplifiées par le fait que seules deux communes étaient impliquées.
- La recherche d'une solution a été grandement facilitée par le fait que, juridiquement parlant, la surface à Laupersdorf n'était pas une zone à bâtir mais une zone de réserve.
- Le projet a également bénéficié du fort engagement du président de l'organisation régionale de planification de Thal, qui se trouve aussi être le président de la commune de Laupersdorf, ce qui a grandement favorisé les processus décisionnels.

3.2 | GROUPEMENT D'INFORMATION SUR LES TERRAINS CONSTRUCTIBLES DANS L'EIGENAMT ARGOVIEU

DESCRIPTION DE L'ÉVOLUTION DU PROJET

Le projet-modèle Pôle d'information pour les zones artisanales et industrielles de l'Eigenamt argovien s'appuie sur «l'Entwicklungsschwerpunkt Eigenamt – Konzept für die räumliche Entwicklung» (Pôle de développement d'Eigenamt – Concept pour le développement territorial) élaboré en 2007. Dans le cadre du projet-modèle, les cinq communes impliquées (Birr, Birrhard, Brunegg, Hausen et Lupfig) ont cherché à mieux coordonner la desserte, la définition des affectations et la promotion de leurs zones d'activités (gestion intercommunale des surfaces bâties) et à répartir plus équitablement les avantages et les charges (compensation intercommunale des avantages et des charges).

Optimisée, la promotion des zones d'activités existantes doit permettre de réduire le besoin de nouveaux classements en zone à bâtir ou la pression s'exerçant en ce

sens et d'orienter les utilisations vers les lieux les mieux adaptés. Le principal outil pour ce faire aura été la création d'un portail en ligne inventoriant toutes les surfaces disponibles, les commercialisant de manière centralisée et proposant une coordination avec les services cantonaux concernés. Les communes impliquées ont formalisé cette coopération via un contrat intercommunal définissant, au-delà de la coopération destinée à mettre sur pied le Pôle d'information pour les zones artisanales et industrielles, d'autres secteurs de coopération supracommunale permettant la mise en œuvre de l'axe de développement visé. Ces secteurs complémentaires sont : l'harmonisation des règlements de construction et d'affectation, un projet régional de desserte par bus, un meilleur raccordement au RER (S-Bahn Ring) ainsi qu'un projet régional dédié à la mobilité douce. Les frais de planification liés à ces tâches ont été chiffrés et inscrits dans le contrat passé entre les

▣ L'harmonisation régionale des règlements de construction et d'affectation pour les zones dévolues à l'emploi a force contraignante pour les autorités.



swissimage © 2013 swissstopo (BA130277)

communes. Une clé de répartition des coûts a en outre été arrêtée qui prend en compte trois composantes : une contribution de base par commune, une contribution par habitant et une contribution par zone d'activités. Toutes les communes (exécutifs communaux, assemblées communales) ont approuvé ce contrat ainsi que les contributions financières correspondantes réparties sur cinq ans.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU PROJET-MODÈLE

Les enseignements tirés de ce projet-modèle peuvent être synthétisés comme suit :

- Le concept de développement territorial a été un élément important étant donné que les objectifs et mesures communs étaient connus et que la discussion relative aux avantages, aux charges et aux coûts effectifs a pu être menée sur la base d'exemples concrets.
- Le fait que les communes impliquées aient arrêté par contrat une procédure commune de mise en œuvre de l'axe majeur de développement a créé une base solide en vue d'autres coopérations. Par ailleurs, le contrat intercommunal a constitué un signe fort aux yeux des habitants.
- La bonne marche du projet a également en grande partie dépendu de la composition équilibrée du groupe de travail (présidents de communes, représentants du canton) et des échanges réguliers entre la direction du projet, les conseils communaux et les services administratifs en charge des travaux publics.
- Les importants changements intervenus dans la composition de l'organe de coordination (l'organe de mise en œuvre du contrat intercommunal) ont sensiblement ralenti ladite mise en œuvre. Il est dès lors important de faire en sorte que la composition des organes compétents soit aussi stable que possible.
- La tenue de discussions intenses et ouvertes a permis de renforcer la confiance mutuelle, et il a été posé d'emblée que les fusions entre communes n'étaient en rien l'objet de ces débats. Il convient donc d'apaiser les craintes de communes quant à une perte d'autonomie.
- S'agissant de la promotion des surfaces « disponibles », les communes ont parfois les mains liées par le refus des propriétaires de vendre leurs biens-fonds.
- Le marché des terrains à bâtir s'étant fortement développé au cours des deux dernières années, les pouvoirs publics ne voient plus la nécessité d'y intervenir, et les propriétaires fonciers ne le souhaitent pas. Certaines communes ont été pour ainsi dire dépassées.
- La collaboration fonctionne très bien au stade de la conception et de la planification, mais plus les travaux de planification ou de mise en œuvre deviennent concrets, plus les gens ont tendance à retomber dans un « raisonnement communal » (lequel découle parfois des processus décisionnels en vigueur au niveau communal).

3.3 | POLITIQUE FONCIÈRE COMMUNE DANS L'AGGLOMÉRATION DE LANGENTHAL

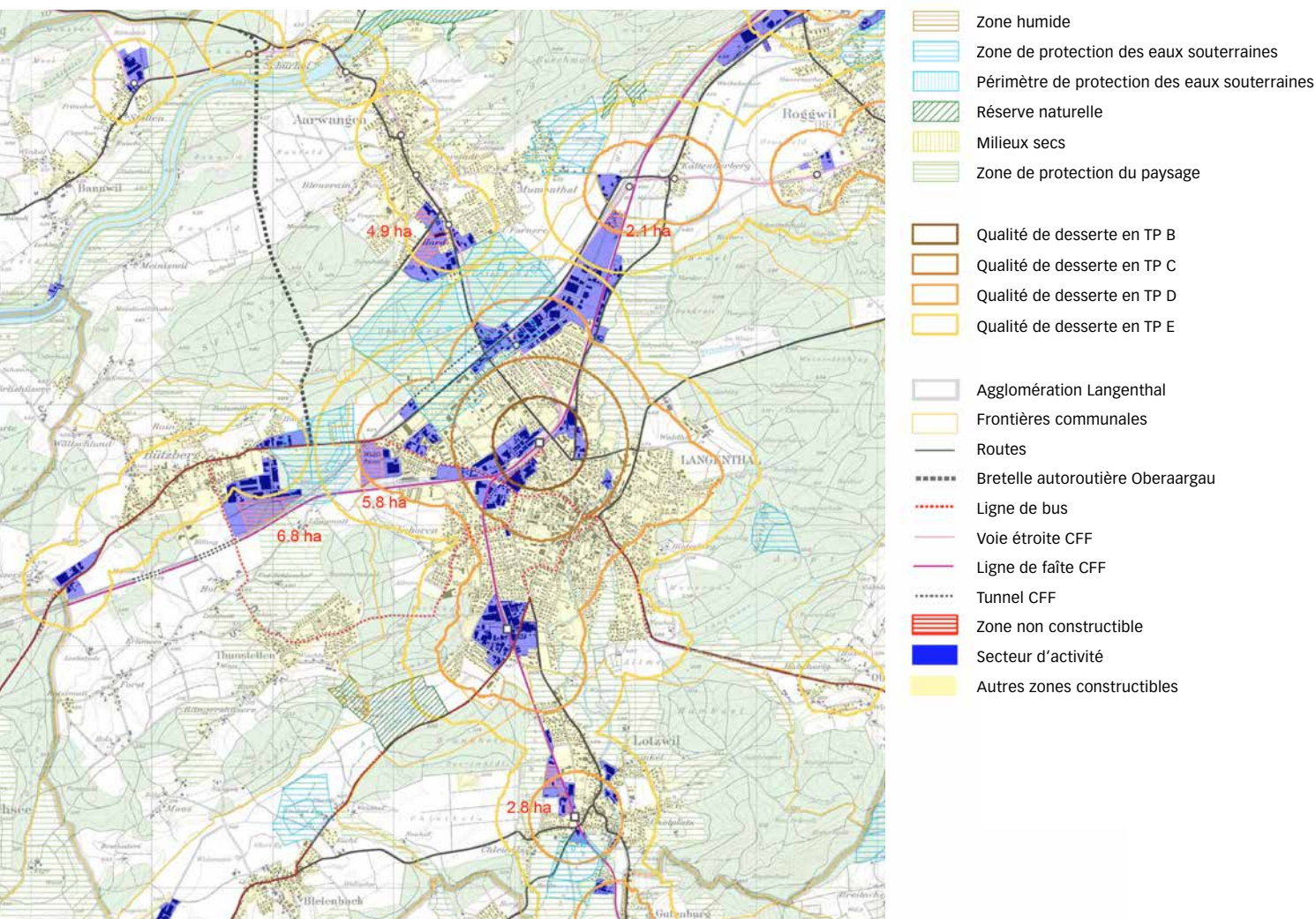
DESCRIPTION DE L'ÉVOLUTION DU PROJET

Le projet-modèle visait, grâce à une collaboration supra-communale et supracantonale en matière de politique foncière, à ouvrir de nouvelles possibilités de développement de la surface bâtie. Il s'agissait plus spécifiquement de faciliter la planification, la mise en œuvre et la promotion des surfaces de manière à offrir aux investisseurs de meilleures conditions d'implantation. Dans le cadre du projet-modèle, le développement devait être réalisé sur au moins un site se prêtant à l'exercice d'activités créatrices d'emplois. Des zones régionales d'habitation devaient également être examinées dans un deuxième temps. Les éléments suivants ont été formulés à titre d'objectifs concrets :

- l'offre et la gestion des zones d'activités de l'agglomération de Langenthal sont centralisées dans un pôle à compter de 2010 ;
- Un mécanisme de compensation intercommunal est institué pour 2010.

Les communes de la région se sont tout d'abord dotées de statuts communs définissant la collaboration au sein de la région. Légitimés par des arrêtés des conseils communaux, ces statuts devaient constituer le socle des projets à mener en commun.

▣ Les onze communes de l'agglomération de Langenthal ont analysé les sites qui se prêtaient le mieux à une zone régionale pour l'emploi.



Puis une enquête a été menée dans l'agglomération pour déterminer la localisation d'une zone régionale d'activités. Il est alors apparu que le lieu idéal pour une zone régionale d'activités n'existait pas. Dans la région considérée, six zones d'activités ont ainsi été jugées appropriées pour l'implantation de différentes utilisations. Sur la base de ses points forts en termes de situation, d'aire d'influence et de desserte, chacune de ces six zones d'activités s'est alors vu attribuer différentes utilisations. Pour autant, les autres zones d'activités déjà existantes hors de ces six sites régionaux, qui restent importantes pour les entreprises locales, doivent pouvoir être développées en fonction des besoins communaux. Un moratoire est par ailleurs prévu pour les aménagements supracommunaux hors des zones régionales d'activités.

Pour la mise en œuvre de cette conception, il est prévu que les communes au sein desquelles se trouvent les six zones d'activités supracommunales appliquent dans leurs plans de zones les spécifications décidées dans une optique régionale. Par ailleurs, la collaboration relative à l'aménagement et à la promotion de ces surfaces doit être arrêtée dans un cadre réglementaire passé entre les communes et dans une organisation de projet correspondante.

Après examen des options possibles en matière de compensation des avantages et des charges, il s'est avéré que les montants concernés étaient trop faibles pour justifier le travail administratif qu'imposeraient le calcul et la compensation des sommes en jeu. Les communes impliquées ont souhaité une solution aussi simple que possible, affichant leur préférence pour le calcul d'un montant par habitant. En lieu et place d'une CAC détaillée, le bureau d'études chargé d'accompagner le projet a donc proposé des projets « à valeur ajoutée », c'est-à-dire des projets conférant à toutes les communes des avantages propres à les rendre plus attractives en tant que site économique. Il peut ainsi s'agir de projets concernant une structure d'accueil commune pour les enfants, des formations continues ou une promotion économique conjointe.

A la fin du projet, les bases élaborées dans le cadre du projet-modèle n'avaient pas encore été mises en œuvre par des décisions contraignantes dans les communes impliquées. Le cadre réglementaire et les formes d'organisation nécessaires à une collaboration contraignante sont ainsi restés sur la table en tant que propositions. Le processus décisionnel est demeuré en suspens dans les communes et ces dernières n'ont, en fin de projet, guère témoigné d'empressement à le faire avancer, ce qui s'explique, du moins en partie, par le renouvellement intervenu au sein de la direction du projet.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU PROJET-MODÈLE

Les enseignements tirés de ce projet-modèle peuvent être synthétisés comme suit :

- Amener les communes à accepter des décisions à caractère contraignant en matière de collaboration régionale est difficile et demande un intense travail de persuasion.
- En cas de collaboration supracommunale impliquant plusieurs sites, la mise sur pied d'une CAC détaillée n'est pas vraiment judicieuse car la plupart des paramètres sont impossibles à chiffrer précisément.
- Les communes souhaitent disposer de mécanismes de compensation aussi simples que possible. Une compensation généralisée au niveau des projets porteurs d'avantages pour toutes les communes situées dans leur périmètre (projets à valeur ajoutée) semble plus réaliste qu'une CAC au sens strict du terme.
- Les démissions ou les changements de personnes clés peuvent nuire à la dynamique du projet et la collaboration régionale en matière de zones d'activités rencontre auprès des communes impliquées une meilleure acceptation qu'une collaboration portant sur les zones d'habitation.

3.4 | CONCEPTION SUPRACOMMUNALE DE L'ESPACE NON CONSTRUIT DE LA VALLÉE DE LA BIRSE



▣ Un concept supracommunal sur les espaces non construits doit permettre de mieux mettre en valeur les espaces de délassement le long de la Birse.

DESCRIPTION DE L'ÉVOLUTION DU PROJET

Le projet avait pour objectif l'élaboration d'une conception supracommunale relative aux espaces de plein air situés le long de la Birse. Il englobait 9 communes situées dans les trois cantons de BS, BL, SO. Par le biais de cette conception supracommunale, il s'agissait d'identifier les conflits entre impératifs de protection et utilisations en termes de bâti tout en mettant à profit les potentiels existants. Les espaces de plein air devaient en outre permettre de renforcer l'identité régionale, d'améliorer de manière globale la qualité de vie au sein de la «Birstalstadt» (agglomération de la Vallée de la Birse), d'augmenter son attractivité et de jeter les bases d'une collaboration plus étroite dans la région.

Le projet a débuté par un recensement et une évaluation des espaces de plein air existants, ainsi que par une détermination des besoins menée en parallèle. Sur cette base,

un «bouquet» de mesures envisageables afin de valoriser les espaces de plein air situés le long de la Birse a été composé, mesures qui ont ensuite été synthétisées pour donner corps à une vision. Parmi elles un chemin de rive, le parc de la Birse, un cheminement en terrasse, un cheminement panoramique et un cheminement urbain, des domaines communaux, la valorisation d'espaces de détente ponctuels, la création d'espaces de détente ponctuels dans la zone bâtie, un espace destiné aux jeunes, ainsi que le raccordement et la mise en valeur écologique.

La conception relative aux espaces de plein air de la Birstalstadt a été discutée à l'occasion d'une réunion des communes et portée à la connaissance des conseillers communaux. Il a alors été décidé de faire du «chemin de rive» le point de départ et l'élément phare de l'ensemble. Différents sous-éléments ont été élaborés dans la foulée, puis certains ont été sélectionnés en 2011 par les

communes impliquées pour être concrétisés et traités dans le détail. La mise en œuvre est désormais du ressort des communes impliquées. Un arrêté au sein des communes sur les instruments et fonds nécessaires rend une mise en œuvre coordonnée très complexe mais incite à une compréhension mutuelle.

Le rapport final sur la vision préconise que les propositions suivantes soient mises en œuvre :

- Création d'un pôle d'espaces de plein air : les contributions des cantons impliqués et des sponsors, mais aussi les taxes de compensation pour les espaces de plein air non réalisées sur le périmètre, les taxes sur la plus-value ou les versements de compensation pour les classements, déclassements ou reclassements devraient permettre de disposer des moyens financiers nécessaires aux mesures concrètes de mise en œuvre. Le pôle correspond donc à l'idée d'une CAC mais celle-ci n'a pas été concrétisée plus avant dans le projet.
- Création d'un caractère obligatoire au travers d'une charte : la mise en œuvre de la conception relative aux espaces de plein air implique que les communes, les cantons et, pour partie, les propriétaires fonciers en acceptent l'idée. L'élaboration et la signature d'une charte a donc été proposée.
- Réalisation du chemin de rive à titre de projet initial.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU PROJET-MODÈLE

Les enseignements tirés de ce projet-modèle peuvent être synthétisés comme suit :

- L'intérêt pour une planification supracommunale et supracantonale des espaces de plein air existe, et l'utilité de cette planification est reconnue.
- S'agissant des projets supracantonaux et supracommunaux, la mise en œuvre de la conception élaborée (dans le sens d'une gestion des surfaces) est très complexe étant donné que les voies et instances décisionnelles doivent être respectées au niveau communal.
- S'agissant de la concrétisation de la conception relative aux espaces de plein air au moyen d'un bouquet de mesures, il n'est ni judicieux ni possible de recenser les avantages et les charges dans le détail. Selon le niveau de concrétisation, le pôle d'espaces de plein air proposé peut être une solution.

3.5 | SYSTÈME DE COMPENSATION DES CHARGES ET DES AVANTAGES POUR LA RÉGION ENTRE-DEUX-LACS

DESCRIPTION DE L'ÉVOLUTION DU PROJET

Le projet-modèle visait à mettre sur pied une planification régionale de l'espace fonctionnel sur le territoire des cinq communes impliquées (Le Landeron, Cressier, Cornaux, Enges et Lignières) afin de mieux mettre à profit les potentiels de développement de la région. Le plan directeur régional a été choisi comme instrument de planification du développement supracommunal lequel a été assorti d'une compensation efficace des avantages et des charges.

Durant la phase de projet, les cinq communes impliquées ont alors élaboré une stratégie commune de développement traduite dans un plan directeur régional. Celui-ci a été complété par un plan d'action comportant plus de 50 propositions de mesures, au nombre desquelles toute une série prenant la forme d'une collaboration supracommunale. Etant donné que, lors de cette collaboration, d'autres communes pouvaient être impliquées en fonction des projets, il n'était ni utile ni possible de développer une CAC englobant l'ensemble des mesures. Le plan directeur dresse une liste de différentes variantes indiquant

comment, selon la mesure considérée, les communes peuvent mettre en place une compensation des charges (ou une clé de répartition des coûts).

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU PROJET-MODÈLE

Les enseignements tirés de ce projet-modèle peuvent être synthétisés comme suit :

- S'agissant de conceptions globales relatives à la collaboration supracommunale en matière d'aménagement du territoire, il convient de rechercher des possibilités de CAC qui soient fonction des tâches ou des projets. De cette manière, il est possible de tenir compte du fait que les communes participent à certains projets et pas à d'autres.
- Des élections communales ont eu lieu pendant ce projet-modèle, et cela s'est traduit par plusieurs départs et arrivées, et donc par la nécessité de fournir un travail de motivation supplémentaire (afin de rallier les nouveaux conseillers communaux à la cause du projet), mais au final ces changements ont insufflé une nouvelle dynamique.

▣ Les communes situées entre les lacs de Neuchâtel et de Bienne (ici Le Landeron) ont élaboré un plan directeur régional.



3.6 | MICRORÉGION HAUTE-SORNE : COLLABORATION INTERCOMMUNALE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



▣ Sept communes jurassiennes constituées en microrégion de la Haute-Sorne ont institué une zone industrielle supracommunale.

DESCRIPTION DE L'ÉVOLUTION DU PROJET

Les sept communes de Bassecourt, Boécourt, Courfaivre, Glovelier, Saulcy, Soultce et Undervelier ont élaboré en commun un plan directeur régional dans le cadre du projet-modèle. La collaboration devait inclure, en complément des contenus spécifiques à une planification directrice, une zone industrielle supracommunale, une exploitation intercommunale des friches industrielles et la préservation du patrimoine bâti. Afin de réunir les zones industrielles, le canton a octroyé un bonus à la surface, à titre incitatif (compensation partielle). Les communes avaient envisagé d'élaborer un système de compensation des avantages et des charges. La collaboration entre les communes s'est d'emblée inscrite dans la perspective que les communes participantes souhaitent fusionner à terme.

Le projet-modèle a permis d'élaborer aussi bien un plan directeur régional qu'une zone d'activités régionale créée à Glovelier (Zone d'Activités Microrégionale ZAM). Il n'a pas été nécessaire d'élaborer le système de compensation étant donné qu'un comité avait été créé en 2009 pour préparer, puis concrétiser la fusion communale.

5 des 7 communes ont fusionné en 2012, créant la nouvelle commune de Haute-Sorne depuis 2013. La question de la péréquation des produits ou des charges est devenue caduque, n'étant ni prioritaire, ni légalement obligatoire.

L'avenir pour les trois communes de Boécourt, Haute-Sorne et Saulcy est l'extension de la zone d'activités, où la question de la compensation avec la zone agricole est à l'ordre du jour. Le mécanisme de péréquation des charges et des recettes par le nombre des habitants n'est pas remis en cause à la suite de la fusion. Une étape supplémentaire pourrait être franchie par l'intercommunalité des démarches d'aménagement (plan directeur localisé, plan spécial intercommunal).

EXPÉRIENCES TIRÉES DU PROJET-MODÈLE

- Le fait que la fusion communale ait été d'emblée formulée comme objectif a singulièrement simplifié la recherche de solution pour la zone d'activités commune, rendant caduque la question d'une compensation (dès l'instant où la fusion a été envisageable)
- À l'inverse, la collaboration induite par le projet-modèle a également grandement contribué à renforcer la confiance nécessaire à la fusion envisagée.

3.7 | PLAN D'AFFECTATION INTERCOMMUNAL DANS LA RÉGION THOUNE-INNERTPORT

DESCRIPTION DE L'ÉVOLUTION DU PROJET

Dans le cadre de la conception régionale des transports et de l'urbanisation «RGSK Thun-Oberland West», le canton de Berne impose aux régions de désigner des surfaces contiguës de grande taille adaptées à la création de pôles régionaux d'activités. Sont à privilégier à cet effet les sites bien desservis par les transports publics et ayant une position centrale.

La promotion économique et l'aménagement du territoire n'étant que très peu coordonnés, il était en effet devenu nécessaire d'intensifier la collaboration intercommunale en la matière tant les questions d'ordre économique sont souvent reléguées au second plan quand il est question d'aménagement du territoire. Par ailleurs, prises individuellement, les communes n'ont désormais plus la possibilité de subvenir de manière équivalente et suffisamment rapide à tous les besoins se posant par exemple en termes d'industries, de services, d'artisanat, d'achats ou de loisirs. Il était donc devenu nécessaire que cela se fasse à un niveau supérieur, tel celui de l'agglomération. Dans cette optique, il est toutefois indispensable de coordonner la promotion économique et l'élaboration des plans d'affectation à l'échelon supracommunal.

Dans l'agglomération de Thoune, il s'agissait notamment de sonder la possibilité de créer une zone d'activités conjointe de portée régionale par le biais de plans d'affectation intercommunaux. A cette fin, un projet-modèle a donc été mené à bien de 2008 à 2011. Celui-ci comportait les quatre objectifs principaux suivants :

1. Elaboration et mise en évidence de scénarios d'aménagement concrets visant à une utilisation intercommunale des réserves de terrains de l'agglomération de Thoune qui soit plus efficace, économiquement plus rationnelle et davantage tournée vers la demande, le tout en évaluant, sur la base de critères économiques et d'aménagement du territoire, la possibilité de créer un pôle régional des zones d'activités et le potentiel y afférent;
2. Elaboration d'une stratégie coordonnée en matière d'aménagement du territoire et de promotion économique pour les zones d'activités dans l'agglomération de Thoune avec coordination de la planification et de la promotion via le système régional de géoinformation RegioGIS Berner Oberland;
3. Elaboration et étude de mécanismes de compensation financière concrets visant à une «mobilisation» et à une utilisation supracommunales de zones industrielles et artisanales;
4. Examen de l'opportunité d'utiliser le remembrement afin d'échanger des zones, de déplacer et de réimplanter des entreprises ou de débloquer la situation lorsque des utilisations concurrentes se paralysent mutuellement.

L'analyse des lieux d'implantation de zones d'activités dans la ville de Thoune et dans les quatre communes de Steffisburg, Spiez, Heimberg et Uetendorf a montré que, contrairement à l'hypothèse de départ, il n'existait quasiment plus de zones d'activités libres dans les zones périphériques et que, partant, l'échange ou le remembrement supracommunal de surfaces libres n'entraient plus en ligne de compte. Il est donc apparu indispensable de procéder à un aménagement et à une utilisation coordonnés des réserves encore disponibles dans le pôle de développement de Thoune Nord et dans les zones avoisinantes dans la mesure où c'était le seul moyen de garantir un développement tourné vers l'avenir.

Dans ce contexte, le projet-modèle s'est traduit par des résultats concrets dans les quatre domaines suivants :

- Définition d'une vision et d'une stratégie de développement concrètes axées sur les éléments centraux suivants : un positionnement clair en tant que site économique à développer et cadre de vie attractifs ciblant en priorité les entreprises actives dans le secteur des technologies environnementales ; la concentration régionale de l'offre de zones d'activités ; l'enrichissement de l'offre par des services et infrastructures de soutien.
- Recensement, analyse et évaluation des réserves à disposition pour les zones d'activités dans la mesure où, faute de réserves dans les communes périphériques de l'agglomération, des emplacements tels que le site économique de Thoune Nord reviennent sur le devant de la scène du fait des réserves importantes dont ils peuvent disposer si des projets de densification et de réaffectation sont menés à bien.
- Définition d'un pôle régional de zones d'activités («AZ-Pool») se composant du site économique de Thoune Nord et de quelques zones avoisinantes dans le but d'instaurer

une coopération plus étroite entre la promotion économique, le marketing territorial et l'aménagement du territoire. Le AZ-Pool constitue une carte maîtresse pour inciter des entreprises à s'implanter et vise à permettre de répondre à la multiplicité des besoins émergents. Parallèlement, les rares zones d'activités encore libres au sein des communes situées dans l'agglomération demeurent disponibles pour les besoins des entreprises locales. Et,

contrairement à la tendance qui est à la concentration régionale des zones d'activités, les espaces ruraux doivent alors être durablement protégés et développés au moyen d'une planification des zones agricoles.

- Définition et lancement d'une stratégie concrète de mise en œuvre au niveau communal dans la mesure où le projet-modèle a montré que des mesures concrètes avaient

▣ Les zones de travail d'importance régionale entre Thoun et Innertport seront développées conjointement.



déjà été engagées en fin de projet dans le but de traduire dans les faits les propositions mises sur la table. A cette fin, les résultats du projet ont été résumés en six motions et soumis pour approbation à l'exécutif (conseils communaux) des cinq communes impliquées. De juin à septembre 2011, toutes les communes ont approuvé les six motions à la quasi-unanimité :

1. Prise de connaissance des documents de travail relatifs au projet-modèle « Plan d'affectation intercommunal » ainsi que de la vision et de la stratégie de développement y afférentes, le tout s'articulant autour du pôle régional de zones d'activités.
2. Mandat à la région Thoune-Innertport et à l'espace économique de Thoune (WRT) en vue de la mise en œuvre de la vision et de la stratégie de développement ciblant le secteur des technologies environnementales et de la concrétisation d'un pôle régional des zones d'activités avec mise en place obligatoire d'une gestion régionale des zones d'activités couvrant d'une part le pôle de zones d'activités et d'autre part les besoins des entreprises locales et l'offre idoine.
3. Concentration du pôle de zones d'activités sur le secteur cible des technologies environnementales avec limitation du classement de nouvelles zones d'activités hors du pôle aux besoins des entreprises locales, les nouveaux classements destinés à l'artisanat local ne pouvant en principe excéder 8 à 12 000 m² et les besoins et l'offre étant coordonnés par la gestion régionale des zones d'activités.
4. Mandat à la région Thoune-Innertport et à l'espace économique de Thoune (WRT) d'endosser le rôle de porteurs de projet pour le pôle régional des zones d'acti-

vités et la gestion des zones d'activités (entreprises locales comprises) afin de créer et de mettre sur pied d'ici à 2015 une communauté d'aménagement (de droit privé ou public) associant les propriétaires fonciers avec analyse de la façon dont les terrains, les biens immobiliers et/ou les infrastructures peuvent être transférés auxdits porteurs de projet.

5. Lancement par la région Thoune-Innertport, en collaboration avec les communes concernées, d'une planification agricole portant sur les espaces ruraux des communes impliquées et dont les résultats seront intégrés à titre de complément au plan directeur régional du paysage TIP, qui porte également sur l'aménagement des espaces libres suburbains .
6. Selon la même méthode que celle appliquée aux zones d'activités et en coordination avec la conception régionale des transports et de l'urbanisation (RGSK) et avec le projet d'agglomération de Thoune, extension des plans d'affectation communs de l'agglomération de Thoune à la question de l'habitat en élaborant une stratégie en matière de logement, en assurant une bonne concordance entre urbanisation et transports et en changeant l'affectation de certaines zones d'activités. Reprise des mêmes structures et instruments que ceux retenus dans le cadre de la gestion des ZA. Intégration des communes d'Hilterfingen, d'Oberhofen, de Seftigen, d'Uttigen et de Thierachern.

Il est intéressant de noter qu'en 2012, la région Thoune-Innertport et l'espace économique de Thoune (WRT) ont fusionné pour former l'organisation conjointe Entwicklungs-Raum Thun (ERT). C'est là un signe fort qui témoigne de l'imbrication de la planification régionale et de la promotion économique.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU PROJET-MODÈLE

Les enseignements tirés de ce projet-modèle peuvent être synthétisés comme suit :

- La volonté de trouver une solution régionale ainsi que le rôle et l'implication actifs des représentants des communes ont grandement contribué à l'atteinte d'accords portant sur de nouvelles solutions régionales et à leur mise en œuvre.
- L'absence de réserves de terrains a rendu criante l'urgence de proposer, via une stratégie commune, des offres intéressantes permettant un développement durable. La création du «AZ-Pool» et sa gestion commune dans le cadre d'une approche régionale constituent un instrument efficace pour ce faire.
- Le fait que les communes conservent la possibilité d'exclure certaines surfaces pour les réserver aux besoins locaux a simplifié la prise de décisions politiques relatives à la désignation des surfaces d'importance régionale.
- La façon dont les différentes surfaces régionales seront aménagées dépend en grande partie de la structure de propriété. Dès lors, il convient de concevoir et de construire la structure organisationnelle liée à l'aménagement et à la promotion des surfaces sur la base des rapports de propriété existants et en prenant en compte les intérêts des propriétaires.
- Du côté des communes et des propriétaires, le scepticisme était de mise quant à la nécessité de créer de nouvelles organisations. Pour autant, les communes ont reconnu qu'il fallait créer une structure minimale dédiée à la promotion et à l'aménagement du «AZ-Pool». La nouvelle entité qu'est «Entwicklungs-Raum Thun (ERT)» va jouer un rôle clé en la matière.

- Eu égard à sa complexité, la mise en œuvre de la stratégie d'aménagement définie ne saurait se faire en une seule étape. Les questions juridiques encore en suspens liées à une augmentation de l'autonomie des communes pour ce qui touche aux plans d'affectation et à la compensation des avantages et inconvénients (financiers), en particulier, conduisent à une application progressive de la stratégie. Les conditions requises pour l'émergence d'une organisation de projet opérationnelle et reconnue afin de présider à la destinée du pôle régional de zones d'activités seront ainsi réunies.
- La question du fonctionnement détaillé de la compensation des avantages et des charges n'était pas un élément central. En fait, il importait bien davantage d'instaurer, via le projet, une confiance mutuelle suffisante pour la mise sur pied d'une compensation en cas de déséquilibres.
- Pour finir, il est important de noter qu'en plus de la création d'un «AZ-Pool» il a été décidé de renforcer les espaces ruraux au moyen d'une planification des zones agricoles.

RÉSUMÉ

Le projet-modèle a montré qu'il était possible de donner corps à un processus participatif de planification et de décision couvrant les quatre échelons que sont la commune, la région, le canton et la Confédération. Il a dès lors été possible de développer assez rapidement le cœur du pôle régional de zones d'activités – à savoir la concentration sur un petit nombre de sites d'activités bien définis et la renonciation des communes à un classement futur d'autres zones d'activités supracommunales – pour que la mise en œuvre concrète puisse suivre. Le projet-modèle a par ailleurs montré que les bases légales existantes suffisaient à un processus participatif de planification de cette nature, à condition toutefois que tous les participants aient la volonté de collaborer au niveau régional.

3.8 | SYSTÈMES DE COMPENSATION TERRITORIALE DANS LA VALLÉE DU NOZON

DESCRIPTION DE L'ÉVOLUTION DU PROJET

Le projet-modèle «Vocation territoriale et systèmes de compensation dans le Vallon du Nozon» est le seul projet dans le cadre duquel un plan d'affectation supracommunal de zones d'habitation a été réalisé. Initié par l'association régionale Nord Vaudois, le projet englobe 10 communes du Vallon du Nozon, soit quelque 3000 habitants. Le principal catalyseur du projet a été une directive contenue dans le plan directeur cantonal et imposant aux communes disposant de zones à bâtir trop importantes de procéder à

des déclassements considérables d'ici à 2018. En effet, du fait de la faible progression de la population (croissance de 8 % sur les 15 dernières années) et de réserves de zones à bâtir suffisantes pour faire face à une hausse de la population de 35 %, la région s'est trouvée menacée par des déclassements massifs.

Le projet-modèle visait donc à remplacer autant que possible les déclassements exigés par des transferts de zones d'habitation. Les surfaces se trouvant dans des lieux

▣ Les communes vaudoises de la vallée du Nozon ont examiné des systèmes intercommunaux de compensation des avantages et des charges pour les zones d'habitation.



présentant un faible potentiel de demande devaient alors être « transférées » dans un nouveau quartier bien desservi et situé à Croy-Romainmôtier. Les propriétaires fonciers dont les terrains ont été transférés reçoivent des parts de copropriété dans la nouvelle zone d'habitation pour un montant correspondant à la valeur initiale de leur terrain, ce qui est une offre intéressante pour les propriétaires dans la mesure où leur terrain difficilement vendable et situé en périphérie est échangé contre des parts dans une zone à bâtir porteuse d'une demande potentielle élevée.

En complément à la question de l'indemnisation des propriétaires fonciers (via des parts de copropriété), une indemnisation ou une clé de répartition ont également été mises en place entre les communes impliquées. Il s'agit ainsi de créer un fonds régional de développement commun permettant de redistribuer les avantages fiscaux du nouveau quartier en fonction des investissements et d'autres critères. Pour des raisons de faisabilité pratique, il a toutefois été nécessaire de renoncer à l'exigence initiale de prise en considération des avantages et inconvénients non monétaires.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU PROJET-MODÈLE

Les enseignements tirés de ce projet-modèle peuvent être synthétisés comme suit :

- Des solutions supracommunales sont également réalisables au niveau des plans d'affectation dans le domaine des zones d'habitation.
- La pression exercée par le canton via le plan directeur cantonal et le fait que la solution retenue ait permis de remplacer, du moins pour une bonne partie, le déclassement exigé par un transfert moins douloureux sont des éléments qui ont grandement facilité le processus de recherche d'une solution.
- Nombre de propriétaires fonciers n'étaient toutefois pas d'accord d'échanger leur terrain contre des parts de copropriété dans la nouvelle zone envisagée. Pour nombre d'entre eux, la solution était en effet trop « abstraite » et le succès de la nouvelle zone insuffisamment assuré. Certains ont donc intensifié leurs efforts de vente et sont parvenus à céder leur terrain grâce à la pression de la demande régnant dans la région lémanique.

4 | ENSEIGNEMENTS ET PERSPECTIVES

Des enseignements à plusieurs niveaux peuvent être retirés des expériences faites dans le cadre des projets-modèles. Ces derniers montrent en effet dans quels domaines de l'aménagement du territoire il est possible d'atteindre une bonne collaboration supracommunale et dans quels domaines la mise en œuvre pratique constitue un réel défi (point 4.1). Ils permettent par ailleurs d'apprécier l'importance de la CAC dans le cadre d'une collaboration

supracommunale (point 4.2). Ils livrent également de précieuses indications quant au fonctionnement et aux limites de l'instrument que constitue la CAC (point 4.3) mais aussi quant à la justification et à l'adéquation de ladite CAC (point 4.4). Pour finir, les expériences retirées des projets-modèles peuvent être évaluées sous l'angle de l'organisation du processus (point 4.5) et des situations prévalant en termes de personnes (point 4.6).

4.1 | ENSEIGNEMENTS LIÉS À LA THÉMATIQUE COUVERTE PAR LES PROJETS-MODÈLES

Sur la base des processus décrits au chapitre 3 et des expériences faites en la matière, il est possible, pour ce qui est des contenus et des discussions relatives à une CAC, de distinguer trois types de collaboration supracommunale dans le domaine de l'aménagement du territoire.

a) S'agissant des réflexions conceptuelles en matière d'aménagement du territoire, un consensus peut être trouvé assez facilement entre les communes impliquées (vision commune concernant les zones d'activités d'importance régionale, planification conjointe des espaces de plein air, etc.). Mais le bât blesse dès lors que les communes donnent un caractère contraignant à cette conception (par exemple dans le cas des projets de Langenthal et de la Birstalstadt).

La question d'un modèle détaillé de CAC ne se pose pas à ce niveau de concrétisation dans la mesure où il n'est pas encore possible de définir les avantages et les charges avec suffisamment de précision pour être en mesure de les quantifier en termes monétaires. La question d'une clé de répartition se pose néanmoins pour ce qui est de la prise en charge des frais de planification.

Une approche intéressante – suivie dans le cadre des projets de Langenthal et de la Birstalstadt – consiste à prévoir un financement commun des mesures de mise en œuvre concrète. Ont été proposés à cet effet des projets à valeur ajoutée dans le cas du projet-modèle de Langenthal et un pôle de espaces de plein air alimenté

par les communes et le canton (taxes sur les plus-values générées par l'accroissement du degré d'utilisation, les classements ou les reclassements) dans le cas de la Birstalstadt.

b) Les projets portant sur la promotion des surfaces déclarées d'importance régionale (Thoune, Eigenamt) vont un cran plus loin. L'idée d'une promotion commune vise à favoriser une utilisation des surfaces disponibles faisant sens sous l'angle régional, le cas échéant avec une focalisation sectorielle (par exemple sur les cleantech à Thoune). Le processus décisionnel relatif à ce type de coopération est toutefois compliqué par la nécessaire implication des propriétaires fonciers concernés étant donné que ce sont eux, in fine, qui décident à qui ils souhaitent vendre leurs terrains.

Comme au point a) se pose alors la question d'une clé de répartition relative aux travaux de planification et à la promotion commune. S'y ajoute toutefois la question de savoir lesquels des communes et des propriétaires impliqués vont bénéficier de ces efforts conjoints, et dans quelle mesure. Dans une telle situation, la clé de répartition à négocier doit par conséquent tenir également compte des bénéfices prévisibles, comme cela a été le cas pour le projet de l'Eigenamt.

c) C'est la collaboration supracommunale au niveau des plans d'affectation qui est la plus difficile à mettre sur pied. En la matière, il est toutefois encore possible

d'opérer une distinction entre les cas où, pour des raisons d'optique supracommunale, de nouveaux classements (conjointes) sont entrepris, et ceux où le but est de procéder à une nouvelle répartition des zones à bâtir existantes ou à leur reconversion (avec des déclassements à la clé, le cas échéant). Cette seconde configuration se retrouve notamment dans les projets du Vallon du Nozon et de Thal.

C'est à ce niveau de collaboration que les avantages et les charges se faisant jour pour les communes ou les propriétaires fonciers peuvent être définis et donc quantifiés de la manière la plus concrète qui soit. Nulle surprise dès lors que les modèles de CAC en discussion dans le cadre de ces projets soient extrêmement différenciés, notamment du fait de leur prise en compte d'un grand nombre des aspects sommairement abordés au chapitre 2.1.

S'agissant de la collaboration supracommunale au niveau des plans d'affectation, il est plus simple de trouver des solutions en matière de zones d'activités que de zones d'habitation. Les raisons en sont multiples. Les autorités communales sont d'une part largement conscientes du fait que toutes les communes ne disposent pas néces-

sairement des surfaces adaptées à de grandes zones d'activités. Du point de vue des communes, les zones d'activités sont par ailleurs généralement moins intéressantes en termes de recettes fiscales que les zones d'habitation. D'autre part, les aspects non monétaires (éventuel engagement des personnes nouvellement installées dans le tissu associatif ou dans la vie politique) jouent un rôle moindre lorsque des zones d'activités sont en jeu. Le fait que, sur les huit projets-modèles, un seul (celui du Vallon du Nozon) ait eu pour objet la réalisation de plans d'affectation supracommunales en matière de zones d'habitation – l'impulsion décisive ayant été donnée par une directive claire adoptée par le canton – montre bien que la collaboration supracommunale dans ce domaine est très délicate (ou qu'elle n'est possible qu'à certaines conditions).

Dans plusieurs des projets-modèles étudiés, l'idée initiale d'une collaboration supracommunale au niveau des plans d'affectation avec mise en place d'une CAC a été abandonnée, et la collaboration s'est en cours de projet davantage tournée vers un niveau conceptuel ou vers une promotion supracommunale des surfaces disponibles. Il faut très probablement y voir l'expression des différents niveaux de difficulté en termes de prises de décision selon les trois types de collaboration mentionnés.

4.2 | ENSEIGNEMENTS LIÉS À L'IMPORTANCE D'UNE CAC DANS LE CADRE D'UNE COLLABORATION SUPRACOMMUNALE EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Si la thématique de la CAC est envisagée sous le seul angle de son utilité en vue de promouvoir une collaboration supracommunale en matière d'aménagement du territoire, il est utile et constructif de réfléchir à la possibilité d'une CAC dès le début des projets. Le principal effet des modèles de CAC tient à leur annonce. Pour que les communes et les propriétaires concernés acceptent de discuter d'un aménagement supracommunal du territoire, il faut qu'ils aient la garantie d'être dédommagés pour les désavantages susceptibles d'en résulter. Or, ces derniers ne pouvant pas être évalués dès le début des travaux, il importe que la promesse d'une CAC adéquate soit faite. Car si la perspective d'une compensation des avantages

et des charges désamorce les réticences et rend possible le démarrage des processus relatifs à un aménagement supracommunal du territoire, l'effet qui en résulte est indéniable, et ce indépendamment du fait que le modèle envisagé se révèle nécessaire ou non par la suite.

De fait, les discussions au sujet d'une éventuelle CAC contribuent à instaurer un climat de confiance. Les craintes et réserves, certes légitimes mais souvent vagues, de certaines communes peuvent ainsi être exprimées et prises en considération. Et des rapports de confiance peuvent se mettre en place en vue de la collaboration qui va unir les communes concernées.

4.3 | ENSEIGNEMENTS LIÉS AU FONCTIONNEMENT ET AUX LIMITES DE LA CAC EN TANT QU'INSTRUMENT

Du point de vue de l'aménagement du territoire, la CAC est un moyen de parvenir aux objectifs visés. Il s'agit d'un instrument destiné à rendre possible ou à faciliter une collaboration supracommunale en matière d'aménagement du territoire, comme l'ont montré les enseignements tirés des projets-modèles. Cependant, une collaboration supracommunale en matière d'aménagement du territoire peut occasionner pour les communes des avantages et des charges non compensables au moyen d'une CAC.

Les projets-modèles montrent que les CAC ne se prêtent qu'aux avantages et aux charges pouvant être facilement monétisés. La collaboration supracommunale en matière d'aménagement du territoire peut engendrer pour les communes impliquées des recettes et des charges aisément chiffrables. C'est typiquement le cas dans le domaine des zones d'habitation, où les communes peuvent tabler sur des recettes fiscales supplémentaires du fait de l'arrivée de nouveaux habitants. Une CAC appropriée peut alors compenser, ou du moins atténuer, les avantages et inconvénients de ce type.

Pour les communes, il existe toutefois aussi des arguments plaçant pour ou contre une collaboration dont les effets sont difficilement chiffrables ou ne relèvent pas du tout du domaine financier. Et les CAC n'ont aucune prise sur le poids accordé à ces arguments dans les processus politiques de prise de décision. Voici, à la lumière des projets-modèles, une liste d'aspects sur lesquels une CAC n'a aucune prise mais qui peuvent entraver ou faire échouer une collaboration supracommunale en matière d'aménagement du territoire :

- Une pression considérable peut être exercée par les entreprises locales du secteur de la construction, du commerce de détail ou encore des services aux personnes sur l'exécutif communal afin que les zones à bâtir de la commune soient exclues du périmètre concerné et ne soient pas transférées aux communes voisines.
- Une position attentiste du même ordre peut être adoptée par les propriétaires fonciers dont les terrains ne sont certes pas encore classés mais qui présentent de bonnes perspectives de l'être.

- Pour les autorités communales, la collaboration supracommunale en matière d'aménagement du territoire est un sujet qui ne présente aucun caractère d'urgence. S'y atteler signifie s'engager dans des discussions longues et conflictuelles alors que rien ne les y oblige. D'autant plus qu'il ne faut pas espérer en récolter des fruits dans l'immédiat, notamment dans l'optique d'une réélection.

- La suppression de ou la renonciation à de nouvelles zones d'habitation n'entraîne pas seulement des conséquences financières pour les communes. Les nouveaux arrivants sont en effet susceptibles de s'engager dans le tissu associatif, de briguer des mandats politiques ou de s'impliquer par un autre biais dans la vie sociale des communes. Rares sont donc celles qui se montrent prêtes à renoncer à un tel potentiel.

- La planification supracommunale est difficilement intégrable aux processus politiques se déroulant à l'échelon communal. Si certaines communes viennent par exemple d'achever une révision globale du plan d'aménagement local, d'autres en sont encore loin. Pour les unes, le moment est donc on ne peut plus mal choisi pour ouvrir des discussions à propos d'une éventuelle collaboration, alors que pour les autres il est idéal.

- Les élus communaux doivent et veulent pouvoir faire état de succès concrets. L'installation de nouvelles entreprises ou l'inauguration d'une nouvelle construction (qu'elle soit d'habitation ou commerciale) sont ainsi l'occasion de présenter à la population le travail accompli par les autorités locales. Or, de telles réalisations nécessitent des zones à bâtir au sein de la commune.

Les modèles de CAC ne sont efficaces que lorsqu'il existe une volonté claire de collaboration entre les communes, laquelle peut résulter des pressions extérieures ou d'une prise en compte très marquée de l'intérêt régional par les communes impliquées.

Les expériences faites dans le cadre des projets-modèles montrent que les projets individuels se prêtent mieux que les solutions globales à une compensation des avantages et des charges en matière d'aménagement du territoire.

La construction et le calcul d'une CAC nécessitent la prise en compte de nombreux critères. Les parties impliquées dans une CAC tendent toutefois à privilégier les critères allant dans le sens de leurs intérêts. Dès lors, plus les parties impliquées sont nombreuses et porteuses d'intérêts divergents, plus il est difficile de mettre sur pied une CAC qui soit jugée équitable par tous. Les projets (individuels) clairement délimités sont par conséquent plus facilement réalisables que les solutions globales de grande portée, comme le confirme, entre autres, le projet Entre-deux-lacs. Dans le cadre de celui-ci, il a en effet été recommandé de limiter les mécanismes de compensation financière à certaines mesures bien ciblées et d'éviter de les faire porter sur l'ensemble de la collaboration envisagée, notamment

parce que les mesures prévues ne concernent pas systématiquement toutes les communes.

Les projets-modèles montrent par ailleurs que les solutions simples sont plus aisément réalisables et plus efficaces que les solutions complexes et très détaillées. Les avantages et les inconvénients découlant d'une collaboration supracommunale en matière d'aménagement du territoire étant appelés à varier au fil des ans, les CAC ne doivent pas être définies jusque dans leurs moindres détails. Dès lors, les CAC ne pouvant compenser que les déséquilibres les plus marqués, la collaboration nécessite un certain niveau de solidarité, ce qui explique que les modèles par trop différenciés ne soient pas les plus efficaces.

4.4 | ENSEIGNEMENTS LIÉS À LA JUSTIFICATION ET À L'ADÉQUATION D'UNE CAC

La question est ici de savoir à partir de quel point il devient justifié de mettre en place une compensation des avantages et des charges, autrement dit de déterminer le niveau de déséquilibre pouvant être accepté sans compensation. Il est toutefois impossible d'y apporter une réponse exhaustive en quelques lignes. Nous nous bornerons donc à montrer sur la base de quels critères les réponses doivent être recherchées.

La proportionnalité par rapport à d'autres instruments d'aménagement du territoire constitue un critère possible. L'aménagement du territoire s'appuie, à l'échelle cantonale et régionale, sur des plans directeurs contraignants pour les autorités. L'établissement des plans directeurs permet de définir des potentiels de développement par commune ou groupe de communes, ce qui soulève immédiatement auprès des communes concernées – notamment auprès de celles qui se voient limitées dans leurs perspectives de développement – la question d'une compensation des inconvénients qui en découlent. Jusqu'ici, la mise en place d'un modèle spécifique de CAC dans le cadre des plans directeurs exigés par la loi n'a toutefois pas été la norme. Compte tenu de l'ampleur du désavantage, il n'est pas, dans le cas des projets-modèles prévoyant une solution porteuse d'un niveau de concrétisation correspondant à celui des plans directeurs (collaboration supracommunale volontaire), nécessaire de mettre en place une compensation des charges. C'est notamment le cas pour les conceptions non (encore) déclarées contraignantes par les communes impliquées.

Il est également possible de faire une distinction en fonction de la nature des charges à compenser. Vu le large éventail possible, il vaut la peine de se pencher en détail sur le type de charges susceptibles de se présenter afin de jauger la nécessité ou l'urgence d'une CAC. Les charges évoquées dans le cadre des projets-modèles présentaient des caractéristiques très différentes, ce qui permet d'avoir une idée assez précise de la façon dont les discussions à propos d'une CAC se sont déroulées.

- Charges prenant la forme de surcoûts: ce type de charges concerne par exemple l'équipement de base d'une zone d'activités d'importance régionale accueillie par une commune mais ne pouvant pas être (intégralement) répercutées sur les propriétaires (p.ex. une ligne de bus non rentable, etc.). Les charges de ce type sont facilement quantifiables et intégrables dans les calculs liés à une CAC.
- Charges prenant la forme d'une dégradation de la qualité du site: la création de grandes zones régionales d'activités ou d'habitation entraîne une modification des flux de circulation, ce qui nuit à l'attractivité du site concerné (qualité de vie). De même, une grande zone d'activités peut engendrer un surcroît de bruit ou une dégradation de la vue. Ces charges, qui peuvent parfois être estimées en fonction de la variation des prix des terrains, sont difficilement quantifiables. Toutefois, les zones d'activités entraînant ce type de désagréments se traduisent également par une amélioration de l'attractivité des

sites concernés en ce qu'elles élargissent l'offre d'emplois. Multiplication du nombre des pendulaires oblige, cet avantage se fait toutefois ressentir sur un territoire nettement plus étendu que celui qui supporte les effets liés à la dégradation du cadre de vie.

- Charges prenant la forme d'une renonciation à utiliser certains potentiels de développement: d'après le schéma de base des plans d'affectation supracommunaux, une commune se trouve obligée de reclasser en zones agricoles une partie de ses zones à bâtir non encore construites à des fins de concentration des surfaces sur les sites jugés optimaux au niveau régional. Cette obligation génère une double charge.

a) La première charge tient au fait que le déclassement réduit la valeur des terrains concernés. Les propriétaires n'y sont donc disposés que s'ils reçoivent un dédommagement correspondant. Les déclassements opérés sans dédommagement et contre la volonté des propriétaires n'ont quasiment aucune chance de passer la rampe de l'assemblée communale. La situation est toutefois plus simple lorsque les terrains appartiennent à la commune ou au canton. L'autorité de planification et le propriétaire ne faisant alors qu'un, une importante source de divergences disparaît. Tel a notamment été le cas dans le cadre du projet-modèle de Thal puisque les surfaces en réserve pour les zones d'activités appartenaient au canton de Soleure. Ces surfaces de réserve ne pouvant être de manière formelle ni des zones à bâtir ni des zones agricoles, la question du dédommagement matériel ne s'est par ailleurs pas posée de manière directe. De tous les projets-modèles étudiés, seul celui du Vallon du Nozon a donné lieu au déclassement de terrains privés. A titre de dédommagement pour la dépréciation de leur terrain, les propriétaires privés se sont alors vu proposer des parts de copropriété dans le nouveau quartier à aménager entre Romainmôtier et Croy.

b) La deuxième charge tient au fait qu'un déclassement implique de renoncer à un développement futur. En effet, la construction des parcelles encore libres donne du travail au secteur du bâtiment et l'arrivée de nouveaux habitants laisse espérer un surcroît de chiffre d'affaires aux commerces locaux. Autant de potentiels qui amènent les autorités de nombre de communes à voir dans les termes développement et croissance des synonymes inséparables. Par ailleurs, les propriétaires privés de parcelles non encore construites dans la zone d'habitation réservent bien souvent ces surfaces à leurs enfants. Dans ce cas, les déclassements ne constituent pas seulement un dommage matériel mais aussi un préjudice personnel. C'est à ce genre de discussions qu'ont donné lieu les déclassements opérés dans le cadre du projet du Vallon du Nozon.

S'agissant des deux types de charges ainsi mises en évidence, il existe toutefois un aspect supplémentaire à prendre à considération dans la mesure où il est susceptible d'en relativiser l'impact. Pour que la valeur d'un terrain puisse être réalisée, encore faut-il qu'une demande se manifeste. Il est donc moins douloureux de renoncer à un terrain quasiment invendable qu'à un terrain très recherché. Le projet du Vallon du Nozon a été confronté à ce genre de réflexions. En effet, à l'image de toutes les zones structurellement faibles, la région du Vallon du Nozon enregistre depuis quelques années une stagnation de sa population et une perte d'emplois. Parallèlement, les réserves de zones à bâtir étaient supérieures à 35 % du total des zones à bâtir. La renonciation était donc dans ce cas de nature plutôt théorique là où les indemnités envisagées étaient en revanche en espèces sonnantes et trébuchantes !

Les considérations ainsi exposées ne constituent en rien des éléments suffisants pour permettre de délimiter objectivement le point à partir duquel une CAC devient nécessaire. Cette question nécessite donc des réflexions supplémentaires et des approfondissements, d'autant plus que la décision doit être de type normatif, et non répondre purement aux circonstances rencontrées.

4.5 | ENSEIGNEMENTS LIÉS AU PROCESSUS DE COLLABORATION SUPRACOMMUNALE EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Au-delà des aspects relatifs aux contenus déterminants pour le succès ou l'échec d'une collaboration supracommunale en matière d'aménagement du territoire avec CAC, la conception du processus joue également un grand rôle. Compte tenu des expériences faites dans le cadre des projets-modèles, les points suivants ont été abordés lors de l'atelier :

La mise en place d'un processus participatif constitue un important facteur de succès. Il importe en effet qu'au-delà des propriétaires fonciers, les autres « parties prenantes » soient dès le début associées au projet de manière appropriée. Et c'est la situation, autrement dit les acteurs en présence, qui permet de savoir quelles parties prenantes impliquer et à quel degré.

La mise en place d'un processus participatif dès le début crée les conditions permettant de dégager en cours de projet une vision commune de la thématique, vision commune qu'il n'est pas aisé de communiquer et qui doit donc pouvoir être développée. Il s'agit là d'un point qui se révèle important par la suite, notamment pour les phases avancées du projet. Lorsqu'une discussion a lieu à propos des avantages et des charges à compenser, cette vision commune peut s'avérer indispensable pour éviter que la disparité des intérêts en présence ne fasse perdre de vue le véritable objectif.

Le moment auquel le projet est lancé est un autre élément lié au processus. Le fait que les communes impliquées présentent des stades d'avancement très différents dans leur planification locale peut constituer un réel obstacle. En effet, une commune venant de décider une révision complète de son plan d'aménagement local se montrera moins encline à s'engager dans un processus de cette nature qu'une commune ayant réellement besoin d'agir dans cette direction.

Dans le cadre des projets-modèles, il s'est par ailleurs révélé utile d'arrêter des règles de collaboration dès le début du projet. Cela implique de définir les aspects liés à la transparence et à l'établissement de procès-verbaux, mais aussi et surtout la question de la prise de décisions dans le cadre de cette organisation de projet. Sont-elles votées selon le principe de la majorité ou requièrent-elles l'unanimité ? Et qui décide de quelles questions ? Autre

point essentiel, les participants doivent savoir à quel moment ils disposent « d'options de sortie ». En effet, savoir qu'à un stade donné ils ont la possibilité de se retirer sans être considérés comme des « empêcheurs de tourner en rond » est de nature à apaiser certaines réticences à s'engager dans le processus. La fixation de règles du jeu est très importante car, du fait de la complexité inhérente à ce type de projets, il n'est bien souvent ni possible ni souhaitable de planifier chaque étape du projet comme autant d'éléments contraignants jusqu'à l'atteinte de l'objectif visé. Au contraire, le projet doit pouvoir s'adapter aux circonstances au fur et à mesure de son avancée. D'autant plus que « l'incertitude » qui en découle peut être corrigée par des règles du jeu contraignantes.

Chaque projet développe par ailleurs une dynamique qui lui est propre et qui est fonction des personnes impliquées. Des pauses prolongées ou des interruptions, de même que des changements de personnes, peuvent casser cette dynamique et paralyser le projet. Tel a été le cas à Langenthal et à Thal (du fait de la longueur de la procédure d'approbation).

Il convient également de prendre en compte les cycles législatifs. Ce sont en effet les responsables politiques qui négocient et décident de ce type de projets. Or, ils poursuivent également des objectifs qui leur sont propres. Le moment de la négociation et la durée des accords doivent dès lors être calés sur les cycles législatifs (parfois différents) des parties impliquées (par exemple dans l'Eigenamt).

Dans le cadre des projets-modèles, il s'est d'autre part révélé important d'impliquer en temps utile les propriétaires fonciers concernés par la planification. Le « bon moment » dépend toutefois du contenu du projet. S'agissant de la promotion commune de surfaces d'importance régionale (notamment de zones d'activités), une implication des propriétaires fonciers très en amont s'impose (Eigenamt, Thoune, Langenthal). Ceux-ci doivent par exemple être convaincus que l'accent doit être mis sur les cleantech dans la région de Thoune. Ils doivent par ailleurs pouvoir se mettre d'accord sur le type d'entreprises à qui vendre les terrains (comme cela a par exemple été stipulé dans le contrat communal à Thal). Pour finir, les propriétaires cédant certaines compétences à l'organisation chargée

de la promotion, leurs structures décisionnelles internes doivent permettre ce genre de cessions. Il est en effet possible qu'un important propriétaire institutionnel soit soumis à des règles et processus internes si stricts qu'ils ne laissent presque aucune marge de manœuvre à une promotion régionale conjointe.

La CAC en elle-même est un autre élément justifiant une implication précoce des propriétaires fonciers concernés. Vu que «la» CAC parfaite n'existe pas et que les CAC sont toujours le fruit d'une négociation, les propriétaires fonciers doivent pouvoir participer à leur élaboration (fixation des critères et des bases d'évaluation). Ce n'est qu'à

ce prix qu'il est possible de mettre sur pied une CAC qui réponde à des besoins bien particuliers.

Le projet du Vallon du Nozon a par exemple donné lieu à une expérience de ce type. Pendant longtemps, le travail effectué dans son cadre n'a concerné que les autorités, laissant de côté la population et les propriétaires. Si bien que les discussions avec ces derniers (une centaine, dont environ 50% provenant de l'extérieur et dénués de liens avec le lieu) ont ensuite pris un tour plutôt rugueux. A titre de décharge, il convient toutefois de préciser que la communication avec des profanes en matière de planification est par principe délicate.

4.6 | ENSEIGNEMENTS LIÉS AUX ASPECTS PERSONNELS

Comme l'échange d'expériences du 11 septembre 2008 a permis de le constater (Office fédéral du développement territorial ARE, 2008), le succès des projets d'aménagement supracommunal du territoire dépend fortement des personnes qui les portent. Il faut en effet des porte-drapeaux défendant leurs idées avec conviction et capables d'entraîner les autres dans leur sillage. Les projets-modèles étudiés ne permettent toutefois pas de faire émerger l'archétype du porte-drapeau.

Comme il en va pour les processus relatifs aux fusions de communes, les projets de collaboration supracommunale en matière d'aménagement du territoire nécessitent plusieurs tentatives pour qu'une perception commune des problèmes suffisamment solide émerge. Ramené aux questions d'ordre personnel, cela peut signifier que la «première génération» de porteurs du projet est vouée à l'échec et qu'il faut une deuxième tentative, voire une

troisième, portée par de nouvelles personnes. Le projet de la Birstalstadt l'a montré.

La situation sur le plan des personnes impliquées était tout à fait particulière dans le cas du projet-modèle de Thal. Le fer-de-lance du projet cumulait en effet les casquettes: il était président de l'association régionale de planification, président de la commune déclassant des terrains au profit de la commune centrale et collaborateur de l'Office cantonal du développement territorial (pour lequel il n'était toutefois pas directement impliqué dans le projet). Cette «concentration de pouvoirs» a sans nul doute grandement contribué au succès du projet de Thal, même s'il n'est pas possible d'en tirer une généralité. Elle n'en demeure pas moins un exemple très parlant de la nécessité de rechercher pour chaque projet une répartition bien pensée des fonctions et des rôles.

5 | RECOMMANDATIONS

5.1 | RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

► **CONCENTRER LES PROJETS-MODÈLES ULTÉRIEURS SUR DES PROJETS DANS LE CADRE DESQUELS DES CHANGEMENTS D'AFFECTATION SONT ENTREPRIS AU NIVEAU DU PLAN D'AFFECTATION DANS L'OPTIQUE D'UNE OPTIMISATION RÉGIONALE DE L'UTILISATION DES SURFACES.**

Les projets-modèles étudiés portaient soit sur l'élaboration de représentations conceptuelles relatives au développement territorial d'une région, soit sur une promotion ciblée et coordonnée des surfaces d'activités disponibles, soit sur une collaboration supracommunale portant uniquement sur les plans d'affectation. Cette dernière étant la plus exigeante, rares sont encore les expériences faites en la matière. C'est toutefois sur les plans d'affectation que les travaux conceptuels sont en définitive appelés à produire leurs répercussions. Et c'est également lorsque la collaboration se fait au niveau des plans d'affectation que la CAC revêt l'importance et l'utilité les plus grandes.

► **TRAITER PLUS DIRECTEMENT DE L'IMPLICATION DES PROPRIÉTAIRES FONCIERS LORS DE PROJETS-MODÈLES FUTURS.**

Le fait que les propriétaires fonciers concernés aient été associés très tardivement aux travaux est un des points critiques se dégageant des projets-modèles analysés, car le risque existe alors que les plans établis ne puissent pas être mis en œuvre. En cas de focalisation, dans le droit fil de la première recommandation, sur des projets prévoyant des changements d'affectation concrets (au niveau du plan d'affectation), il est donc capital d'impliquer très tôt les propriétaires fonciers concernés.

► **LAISSER AUX PROJETS-MODÈLES LA FLEXIBILITÉ NÉCESSAIRE AUX PROCESSUS D'UNE TELLE COMPLEXITÉ.**

Tous les projets-modèles portant sur la CAC ont subi, en cours de route, des modifications substantielles quant

à leur teneur. C'est là le propre de projets-modèles qui explorent de nouvelles voies. Les projets qui comportent autant d'inconnues et qui mettent en présence un si grand nombre de personnes et d'institutions (les communes) ne se prêtent pas à une gestion de projet classique. La possibilité doit leur être donnée de s'adapter aux changements de situations et de tenir compte des connaissances acquises pour la suite de la procédure. Le fait que les projets-modèles aient pu disposer de cette flexibilité est une des grandes qualités de ce programme. La qualité des travaux peut être assurée à travers le reporting et l'échange d'expériences institutionnalisés.

► **ELABORER UN GUIDE RELATIF À LA COLLABORATION SUPRACOMMUNALE EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À LA CONCEPTION DE MODÈLES DE CAC ADAPTÉS.**

Ce guide permettrait de transmettre de manière pratique les connaissances tirées des projets-modèles à de nouveaux groupes de communes et porteurs de projets.

► **EXAMINER LA DISTINCTION ENTRE «CLÉ DE RÉPARTITION» ET «COMPENSATION DES AVANTAGES ET DES CHARGES».**

La notion de compensation des avantages et des charges a été utilisée au sens large dans les projets-modèles analysés et recouvre à la fois des modèles assez lisibles de clé de répartition pour une tâche commune (par exemple la répartition des frais de planification ou la répartition des coûts liés à une promotion conjointe) et des modèles plus complexes devant prendre en compte divers avantages et charges liés à des classements et à des déclassements de zones. De pair avec la proposition de mettre l'accent sur les plans d'affectation, telle que proposée au premier point ci-dessus, il est souhaitable d'opérer une distinction entre les modèles «CAC» et «clé de répartition».

5.2 | RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES FUTURS PORTEURS DE PROJETS

► STRUCTURER LES PROCESSUS DE MANIÈRE À AUTOMATISER UNE GESTION DE PROJET EN SOUPLESSE.

Au chapitre 4.1, dans les passages concernant les aspects personnels et ceux liés aux processus, sont listés un certain nombre de points pouvant se révéler utiles pour les porteurs des projets à l'occasion de la conception et de la conduite de projets de cette nature. D'une manière générale, il convient pour les projets de ce type d'appliquer une gestion aussi souple que possible et de porter une grande attention à la conception des processus, à la formation d'une vision commune et à l'adaptation permanente des processus aux expériences faites. A cet égard, un enseignement se dégage particulièrement car il se retrouve dans plusieurs des projets étudiés :

► SOUMETTRE LES PROJETS À UNE ÉTUDE DE FAISABILITÉ.

Plusieurs des projets-modèles étudiés ont dès les phases de projet les plus précoces subis un allègement substantiel de leur contenu et une focalisation. Les exemples les plus parlants en la matière sont les projets de Thoune et de Thal, pour lesquels il a rapidement été possible de définir les surfaces susceptibles d'être concernées et les communes appelées à participer en qualité de partenaires. Cette sélection pourrait être réalisée en amont des projets en eux-mêmes, à titre d'avant-projet ou d'étude de

faisabilité. Il serait ainsi possible de formuler plus précisément les attentes liées aux projets et d'axer davantage l'organisation de projet sur ce qui est faisable.

► CALCULER LA COMPENSATION DES AVANTAGES ET DES CHARGES D'APRÈS LES EXPÉRIENCES ISSUES D'UNE PREMIÈRE PHASE D'EXPLOITATION.

Dans bien des cas, les différentes composantes d'une CAC revêtent un caractère hypothétique dans la mesure où les montants en jeu sont encore inconnus au moment où la décision est prise de réaliser une solution commune. Il peut alors être judicieux de s'entendre sur les mécanismes et les règles du jeu, mais de repousser le calcul des montants à une étape ultérieure clairement définie en mettant à profit ce délai pour collecter, via un monitoring, des informations utiles à la détermination de ces montants. Cette méthode est de nature à faciliter les discussions préalables à la mise en pratique d'une collaboration supracommunale (il suffit dans un premier temps de se mettre d'accord sur les mécanismes). Elle permet également de constater qu'en définitive, certains aspects liés aux avantages et aux charges sont moins pertinents que cela n'avait été supposé à l'origine et, partant, de simplifier les règles du jeu pour la suite.

6 | INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

6.1 | BIBLIOGRAPHIE

Département fédéral de justice et police – Office fédéral du développement territorial ARE (1981): Überkommene Industriezonen. Idee und Möglichkeiten der Realisierung. Berne.

Office fédéral du développement territorial ARE (2007): Nutzen- und Lastenausgleich. Ein Mittel für eine verbesserte interkommunale Zusammenarbeit in der Raumplanung. Interner Arbeitsbericht. Berne.

Office fédéral du développement territorial ARE (2008): Synthèse de l'échange d'expériences du 11 septembre 2008: Systèmes de compensation des avantages et des charges. Berne.

Office fédéral du développement territorial ARE et Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC (Ed.) (2003): Siedlungsbegrenzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung: Gerber A., Evaluation Nutzungsplanung aus der Sicht der nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Berne.

Office fédéral du développement territorial ARE, Office fédéral de l'environnement OFEV, Office fédéral de l'agriculture OFAG, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO (Ed.) (2013): Nouvelles voies et alliances pour le développement territorial durable. Enseignements et impulsions des 44 projets-modèles. Berne.

