



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Uffizi federal da svilup dal territori ARE



**Politique des agglomérations
de la Confédération:
projets-modèles pour
l'amélioration de la collaboration
dans les agglomérations**

Bilan 2002 – 2007

Impressum

Editeur

Office fédéral du développement territorial (ARE)
Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication (DETEC)

Auteure

Cornelia Sutter, Section Politique des agglomérations, ARE

Direction/Suivi du projet

Muriel Odiet, Section Politique des agglomérations, ARE

Conception graphique

Desk Design, Marietta Kaeser, Hinterkappelen

Production

Rudolf Menzi, Etat-major de l'information, ARE

Référence

Office fédéral du développement territorial ARE, 2010:
Politique des agglomérations de la Confédération:
projets-modèles pour l'amélioration de la collaboration
dans les agglomérations, bilan 2002-2007

Commande

En version électronique: www.are.admin.ch
Disponible aussi en allemand

5.2010

**Politique des agglomérations
de la Confédération:
projets-modèles pour
l'amélioration de la collaboration
dans les agglomérations**

Bilan 2002 – 2007

Table de matières

Pour les lectrices et lecteurs pressés	3
1. Introduction	5
2. Méthode	7
3. Evaluation des projets-modèles	9
3.1 Organisation de projet et formes d'organisation développées	9
3.1.1 Choix d'organisation de projet et formes d'organisation développées	10
3.1.2 Evaluation par les porteurs de projet des organisations de projet et des modèles d'organisation développés	11
3.1.3 Développement futur de ces modèles d'organisation	12
3.2 Périmètre	13
3.2.1 Choix du périmètre	13
3.2.2 Evaluation par les porteurs de projet du périmètre choisi	14
3.2.3 Adaptation future du périmètre	14
3.3 Communication	15
3.3.1 Choix des moyens de communication	15
3.3.2 Evaluation de la communication par les porteurs de projet	17
3.3.3 Stratégies de communication dans le futur	17
3.4 Participation	18
3.4.1 Choix des méthodes de participation	18
3.4.2 Evaluation de la participation par les porteurs de projet	19
3.4.3 Développement de la participation dans le futur	20
3.5 Ressources	20
3.5.1 Ressources financières et humaines engagées	20
3.5.2 Evaluation des ressources par les porteurs de projet	20
3.5.3 Ressources futures	21
3.6 Rôle de la Confédération	21
4. Enseignements à tirer du processus du point de vue des porteurs de projet	23
4.1 L'expérience des projets-modèles: facteurs de succès et obstacles	23
4.2 Développement futur du point de vue des porteurs de projet	25
5. Conclusions	26
6. Sources	27
Annexe I: Guide d'entretien	28
Annexe II: Bref descriptif des projets-modèles	31

Pour les lectrices et lecteurs pressés

En 2009, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a conduit des entretiens de clôture avec les responsables de 17 projets-modèles de la politique des agglomérations. Ces projets-modèles ont bénéficié du soutien de la Confédération entre 2002 et 2007. Leur but était d'encourager la collaboration intercommunale dans les agglomérations.

Le présent rapport offre une vue d'ensemble de ces projets-modèles en indiquant les objectifs atteints du point de vue tant des porteurs de projet que de la Confédération. Il présente les connaissances acquises au travers de ces projets-modèles et en tire les principaux enseignements à retenir pour la politique des agglomérations, en particulier pour la collaboration intercommunale ou intercantonale.

Les **formes d'organisation** développées pour les projets-modèles ont rassemblé des représentants tant de l'administration que de la politique, souvent soutenus par des experts externes spécialisés. Le processus a permis la mise en place de **structures de collaboration** intercommunale durables, à même de déployer leurs effets après l'achèvement des projets-modèles. Ce sont principalement des structures de collaboration transsectorielle non contraignante qui ont été créées dans les agglomérations. Cependant, une évolution vers une forme plus contraignante est envisagée. Il faudra toutefois attendre encore un certain temps pour cela. Quatre des projets-modèles ont déjà débouché sur une collaboration transsectorielle contraignante.

Le **périmètre** des projets-modèles de la politique des agglomérations ne correspond pas à la définition des agglomérations de l'OFS. Il peut être plus ou moins étendu. Neuf projets-modèles ont impliqué moins de vingt communes et six projets ont porté sur un périmètre comprenant vingt à cent communes. Deux projets ont englobé plus de cent communes. Cinq projets-modèles avaient un périmètre supracantonal.

Dans les domaines de la **communication** et de la **participation**, on observe une grande hétérogénéité dans l'intensité et le choix des moyens. Les moyens de communication préférés sont les articles de journaux, l'Internet, les brochures et les manifestations spéciales. Pour la participation, les ateliers ont joué un rôle de premier plan. Les informations ont été adressées tant aux élus qu'à la population. La participation en revanche n'a souvent impliqué que les milieux politiques. La population n'a guère été associée directement au processus en raison de son contenu encore trop peu concret à ce stade.

Le **financement** des projets-modèles a émané principalement des cantons, des communes et de la Confédération. Les responsables de la plupart des projets-modèles se sont montrés généralement satisfaits des ressources financières et humaines mises à disposition même si ces ressources étaient plutôt restreintes dans l'ensemble. Cela a nécessité l'établissement de priorités qui ont permis d'axer les projets sur les aspects essentiels. De ce fait, très peu de sous-projets supplémentaires ont pu être mise en route.

Le **rôle de la Confédération** (ARE et SECO) qui a apporté un soutien technique et financier aux projets-modèles est qualifié de précieux et judicieux. L'appellation officielle «projet-modèle» leur a conféré une plus grande légitimité et a renforcé leur reconnaissance par les communes.

L'échange régulier d'expériences a été jugé utile et intéressant. Il a stimulé la motivation, créé des contacts avec les autres porteurs de projet et donné de nouvelles impulsions.

Le but premier des projets-modèles – améliorer la coopération entre les cantons, les villes et les communes au sein des agglomérations – a pu être atteint. La situation de départ à cet égard était très différente dans chaque agglomération. Les progrès obtenus sont par conséquent hétérogènes.

Les objectifs opérationnels des divers projets-modèles n'ont pas tous été réalisés. Certains projets partiels ont été conduits conformément à la planification prévue tandis que d'autres ont été aban-

donnés ou leur mise en œuvre a été reportée à une date ultérieure. La mise sur pied d'une structure organisationnelle intercommunale est un aspect central des projets-modèles. Souvent, en effet, il n'a été possible de se consacrer plus intensément à la réalisation des objectifs opérationnels et des sous-projets que lorsqu'une structure organisationnelle efficace avait été mise en place.

Les projets-modèles ont apporté une contribution importante à l'amélioration de la coopération entre les communes et les cantons en accélérant les processus ou en donnant un élan à des collaborations. Pour la Confédération, ils ont été bénéfiques dans la mesure où ils ont favorisé sur place un ancrage territorial de la politique des agglomérations. Par une approche novatrice et ouverte, ils ont créé des possibilités de développer la coopération horizontale et verticale grâce à une adaptation à la situation ou aux conditions générales. Les projets-modèles ont permis à l'ARE d'acquérir des connaissances essentielles et de recueillir des expériences très utiles pour soutenir les agglomérations. Au final, les résultats obtenus sont appréciables malgré les moyens financiers relativement modestes de la Confédération.

Pour assurer ce succès, ce n'est pas seulement le soutien financier et technique de la Confédération qui a joué un rôle central, mais plutôt les conditions générales prévalant sur le terrain (nature et ampleur du soutien du canton, du cadre juridique cantonal, de la culture de collaboration existante, des personnalités engagées, des intérêts des différents acteurs concernés, de la position par rapport au territoire, etc.).

1. Introduction

Par les projets-modèles, la Confédération entend encourager et apporter un soutien à la mise en œuvre de projets novateurs dans les agglomérations. Le premier objectif visé est d'intensifier la coopération au sein des agglomérations car la collaboration entre les cantons, les villes et les communes d'une agglomération est un des facteurs clés du maintien de la qualité de vie et de la compétitivité d'une agglomération. Les autres objectifs visés sont:

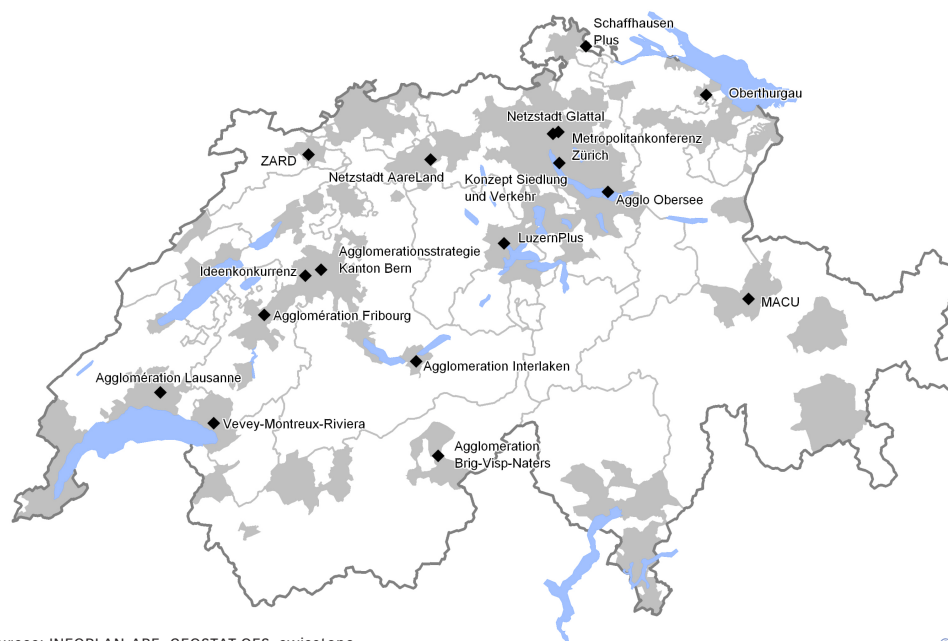
- Mettre en œuvre les principes des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse de manière aussi concrète et directe que possible.
- Donner une impulsion à des projets novateurs et encourager ainsi les zones urbaines les plus dynamiques à poursuivre leurs efforts.
- Réunir, valoriser et communiquer les expériences d'initiatives novatrices allant dans le sens d'une concrétisation des objectifs de l'organisation du territoire pour l'espace urbain.
- Initier une réaction en chaîne: les projets-modèles doivent encourager les autres villes et agglomérations à s'engager sur des voies similaires tout en bénéficiant de leur expérience. (Conseil fédéral: 2001).

Depuis 2002, l'Office fédéral du développement territorial ARE et le Secrétariat d'Etat à l'économie SECO ont soutenu plus de 50 projets-modèles. En 2007, le soutien financier d'une première génération de 30 projets est arrivé à son terme.

Le but du présent rapport est d'offrir une vue d'ensemble de ces projets-modèles de première génération et d'indiquer les objectifs atteints du point de vue tant des porteurs de projet que de la Confédération. Il présente les connaissances acquises au travers de ces projets-modèles et en tire les principaux enseignements à retenir pour la politique des agglomérations, en particulier pour la collaboration intercommunale ou intercantonale.

La carte ci-dessous et le tableau 1 page 7 donnent une vue d'ensemble des projets-modèles décrits dans le présent rapport. Celui-ci s'appuie sur les entretiens conduits au premier semestre 2009 par l'ARE avec les porteurs des projets-modèles.

Fig. 1: Entretiens de clôture des projets-modèles de la politique des agglomérations



Sources: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-OFS, swisstopo

© ARE

Après une introduction sur la méthode des entretiens, ce rapport est subdivisé en deux parties:

- La première partie (chapitre 3) est consacrée à une analyse de certains aspects des projets-modèles. Il s'agit des mêmes champs thématiques que ceux du guide d'entretien.
- La deuxième partie (chapitre 4) contient un résumé des éléments essentiels des entretiens. Elle présente un examen approfondi des expériences tirées des projets, identifie les facteurs de succès et les obstacles, analyse si les objectifs des projets-modèles ont été globalement atteints et lance un regard prospectif sur l'avenir des projets-modèles.

2. Méthode

Au cours du premier semestre 2009, l'Office fédéral du développement territorial ARE a conduit des entretiens de clôture avec les responsables des projets-modèles de la politique des agglomérations qui ont bénéficié du soutien de la Confédération entre 2002 et 2007. Ces entretiens avaient pour objectif de faire un état des lieux des projets-modèles, d'analyser les succès, de discuter des problèmes rencontrés et de tirer les enseignements du processus. Par ailleurs, ces entretiens ont également porté sur l'évaluation du rôle de la Confédération pendant cette période de soutien.

Ces discussions de clôture se sont déroulées deux ans après la fin du soutien de la Confédération, permettant ainsi de prendre du recul par rapport aux activités. Certes, le soutien financier de la Confédération avait pris fin, mais les projets, eux, n'étaient pas encore achevés. De nombreux objectifs devaient encore être concrétisés alors que les agglomérations poursuivent leur développement. La période des entretiens s'est néanmoins révélée judicieuse car les projets avaient atteint une certaine maturité et les personnes responsables avaient déjà pu bénéficier de nombreuses expériences.

Les projets-modèles de la politique des agglomérations qui avaient déjà fait l'objet d'une évaluation dans le cadre de la nouvelle politique régionale ou INTERREG ou ceux qui avaient été directement intégrés à un Projet d'agglomération Transports et Urbanisation n'ont pas été pris en compte dans les discussions de clôture. Les conclusions issues de 17 projets-modèles de la politique des agglomérations sont présentées dans ce rapport. Le tableau 1 donne la liste de ces projets-modèles. Une description succincte de chaque projet-modèle est présentée en annexe du document. Les informations sur l'ensemble des projets-modèles de la politique des agglomérations de la Confédération peuvent être consultée sur le site de l'ARE www.agglomeration.ch -> projets-modèles.

Tab. 1: Projets-modèles de la politique des agglomérations sélectionnés pour les entretiens de clôture

Agglomération	Projet-modèle
Aarau, Olten-Zofingen	Netzstadt AareLand
Amriswil-Romanshorn, Arbon, Bischofszell	Oberthurgau, Regionale Entwicklung fördern und Umnutzungspotenziale aktivieren
Berne	Ein Bild der Region Bern, Ideenkonkurrenz
Berne, Bienne, Thoun, Berthoud, Langenthal et Interlaken	Agglomerationsstrategie des Kantons Bern
Brigue-Viège-Naters	Agglomeration Brig-Visp-Naters: Zentrum des Oberwallis
Coire	Agglomeration Chur und Umgebung (MACU)
Delémont	Zone d'activités régionale de Delémont (ZARD)
Fribourg	Constitution de l'agglomération de Fribourg
Interlaken	Interlaken und Umgebung auf dem Weg zur Alpen- und Tourismusstadt
Lausanne	Création de l'agglomération lausannoise
Lucerne	LuzernPlus
Rapperswil-Jona-Rüti	Agglo Obersee im Raume Freienbach-Jona/Rapperswil/Rüti
Schaffhouse	Agglomeration Schaffhausen Plus
Vevey-Montreux	Projet-pilote agglomération Vevey-Montreux-Riviera
Zurich	Netzstadt Glattal
Zurich	Konzept Siedlung und Verkehr Zürich und Umgebung
Zurich	Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich

Les deux projets-modèles Basel-, Bernstrasse Luzern (BaBeL) et Salina Raurica (dans l'agglomération de Bâle) ont également fait l'objet d'une évaluation lors de ces entretiens. Le rapport n'en tient toutefois pas compte car leur thématique principale est le développement durable de quartiers et non pas la collaboration intercommunale. Les résultats de ces entretiens seront intégrés au bilan des projets-modèles qui traitent du développement de quartier.

Deux à six personnes provenant du cercle d'acteurs de chaque projet-modèle ont participé aux entretiens soit aussi bien des élus que des représentants de l'administration des communes, des villes et/ou des cantons. De plus, des mandataires externes associés aux travaux des projets-modèles ont souvent pris part aux entretiens.

Les entretiens se sont déroulés sur la base d'un guide abordant les thèmes suivants: objectifs et processus de mise en œuvre, organisation de projet et acteurs, périmètre, communication, participation, évaluation générale du processus en vue d'une meilleure collaboration au sein de l'agglomération et rôle de la Confédération. Ces mêmes thèmes ont également fait l'objet du rapport annuel d'évaluation des projets-modèles. Le guide d'entretien est annexé au présent rapport.

3. Evaluation des projets-modèles

Les projets-modèles ont pour but de trouver et mettre sur pied des formes appropriées d'institutionnalisation de la collaboration permettant un travail intercommunal et transsectoriel plus aisé ainsi que l'exploitation de nouvelles synergies. Les objectifs concrets visés par ces projets-modèles sont multiples. Ils couvrent plusieurs thèmes, notamment:

- la sensibilisation aux enjeux de la région,
- le renforcement de la compétitivité de l'agglomération,
- la promotion du développement de l'urbanisation vers l'intérieur,
- l'intensification de la collaboration dans divers domaines sectoriels (par ex. culture, sport, transports, paysage),
- le renforcement de l'identification à l'agglomération,
- l'établissement d'une prise de conscience mutuelle des problèmes des communes ou
- un renforcement de la position de l'agglomération par rapport au canton.

Quelques agglomérations ont réussi à suivre une démarche complète et à intégrer plusieurs thématiques. D'autres se sont limitées à quelques thèmes. L'approche suivie diffère d'un projet à l'autre.

L'état de la collaboration au sein de chaque agglomération était très hétérogène avant le lancement des projets-modèles. Alors que certaines agglomérations bénéficiaient déjà d'une grande expérience de la collaboration intercommunale, d'autres n'entretenaient que de rares contacts. Dans la région de Berne par exemple, l'association Verein Region Bern qui existe depuis quelques décennies encourage la collaboration entre les communes de la région. Par contre, pratiquement aucun contact n'avait été jusqu'alors noué dans l'agglomération transcantonale d'Obersee. De nombreuses régions s'étaient dotées d'associations spécifiques ou de groupes d'aménagement régionaux qui collaboraient dans des domaines sectoriels ou sur des projets ponctuels. Avant le lancement des projets-modèles, aucune agglomération ne disposait d'une forme de collaboration institutionnalisée et transsectorielle.

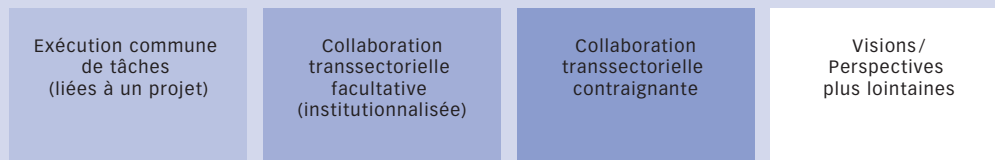
Plusieurs aspects des projets-modèles ont concouru à l'atteinte des objectifs visés et à l'amélioration de la collaboration. Le présent chapitre du rapport analyse chaque aspect suivant: l'organisation de projet et les formes d'organisation développées, le périmètre, la communication, la participation, les ressources et le rôle de la Confédération.

3.1 Organisation de projet et formes d'organisation développées

Pour obtenir des améliorations concrètes de la collaboration, il est nécessaire de trouver une forme d'organisation appropriée. Cette recherche est difficile et nécessite un long processus tenant compte des conditions spécifiques de chaque agglomération. Il n'existe pas un seul et unique modèle d'organisation qui soit approprié. Chaque agglomération doit développer et créer une structure qui lui convient. Le cadre cantonal joue un rôle important dans la mise sur pied réussie d'un modèle de collaboration. Le droit cantonal peut prévoir une forme juridique réglant la collaboration ou prévoir un système de compensation des charges des centres et des charges spécifiques. La situation dans le territoire joue également un rôle important car une collaboration entre centre et périphérie à l'intérieur d'un même canton provoque d'autres difficultés que la collaboration dans une agglomération transcantonale.

Les recommandations de la Conférence tripartite sur les agglomérations CTA présentent quelques modèles de collaboration. Dans son rapport (Conférence tripartite sur les agglomérations: 2004), la CTA décrit plusieurs étapes d'intégration envisageables sur la voie menant à des structures contraignantes. Ces étapes vont de la collaboration ponctuelle pour des projets spécifiques à des structures plus contraignantes en passant par la création de plates-formes de collaboration facultative (fig.2).

Fig. 2: Etapes d'intégration du développement de la collaboration



Source: représentation propre inspirée du rapport de la Conférence tripartite sur les agglomérations: 2004

© ARE

La thématique des structures organisationnelles laisse de nombreuses questions et points de discussions ouverts. Pour cette raison, une place importante lui a été consacrée lors des entretiens.

Ce chapitre traite de l'**organisation de projet** pendant le processus de développement du projet-modèle et des **modèles d'organisation** qui ont été créés de manière durable dans les agglomérations et dont la portée dépasse un projet ponctuel.

3.1.1 Choix d'organisation de projet et formes d'organisation développées

Les agglomérations ont développé différents modèles d'**organisation de projet**. Le choix des acteurs impliqués a été spécifique à chaque projet-modèle. Ce choix dépend du périmètre, mais aussi du contenu du projet.

Le plus souvent, les équipes de projet réunissent des membres de l'administration des cantons et des communes et bénéficient du soutien d'experts externes. Les comités de pilotage des projets présentent une composition hétérogène de représentants des cantons, des communes et des régions. Pour tous les projets-modèles, l'implication de la classe politique a pu être assurée, ce qui n'est de loin pas sans importance.

La collaboration intercommunale est l'un des principaux objectifs des projets-modèles. Elle a pu être assurée de diverse manière. Quelques agglomérations ont créé durant ce processus une **nouvelle organisation intercommunale**, par exemple une association (par ex. projet-modèle Schaffhausen Plus). D'autres projets-modèles ont été conduits dans le cadre d'une structure existante tandis qu'une organisation temporaire a parfois été créée pour la durée du projet-modèle. Cette hétérogénéité résulte de la nature du projet et de l'état des collaborations préexistantes.

Quatre projets-modèles ont abouti à la mise sur pied d'une collaboration transsectorielle contraignante. Les projets ont débouché pour la plupart sur une collaboration transsectorielle facultative. Les projets-modèles Netzstadt Glattal, Vevey-Montreux-Riviera, Oberthurgau, Siedlung und Verkehr Zürich und Umgebung et Ideenkonkurrenz Bern ont été conduits sur la base de structures préexistantes et n'ont pas eu besoin d'une nouvelle forme de collaboration intercommunale. Le projet-modèle Ideenkonkurrenz Bern, par exemple, a été mené par l'association régionale Verein Region Bern et le projet-modèle Vevey-Montreux-Riviera est un projet du SAI (Service des affaires intercommunales). Pour le projet-modèle de la ZARD, une structure temporaire a été créée. Dans un deuxième temps, l'agglomération de Delémont a développé une collaboration institutionnalisée à long terme. Le tableau 2 présente la liste des nouvelles structures de collaboration et leur état au moment des entretiens. Il reprend la systématique utilisée pour les recommandations de la CTA (2004) et sa différenciation selon le caractère contraignant des collaborations.

Tab. 2: Classification des projets-modèles dans la systématique des étapes d'intégration de la CTA

	Exécution commune des tâches (liées à un projet)	Collaboration transsectorielle facultative (institutionnalisée)	Collaboration transsectorielle contraignante
Netzstadt AareLand		x	
Oberthurgau		x	
Ideenkonkurrenz Bern		x	
Agglomerationsstrategie des Kantons Bern			x
Brig-Visp-Naters		x	
MACU		x	
ZARD			x
Fribourg			x
Interlaken			x
Lausanne		x	
LuzernPlus		x	
Agglo Obersee		x	
Schaffhausen Plus		x	
Vevey-Montreux-Riviera		x	
Netzstadt Glattal		x	
Siedlung und Verkehr Zürich und Umgebung		x	
Wirtschaftsraum Zürich		x	
Nombre de projets-modèles	0	13	4

3.1.2 Evaluation par les porteurs de projet des organisations de projet et des modèles d'organisation développés

Il découle des entretiens avec les porteurs de projets que les modèles d'organisation choisis sont, rétrospectivement et indépendamment du choix de la structure, globalement adéquats, utiles et adaptés aux objectifs et contenus des projets. Les formes d'organisation de projet choisies et les modèles d'organisation développés ne sont pas remis en question et les agglomérations considèrent qu'ils sont judicieux. Pour ce qui est de l'organisation pendant le processus, quelques agglomérations ont relevé certaines difficultés concrètes:

- Une organisation de projet impliquant un cercle trop large de représentants peut s'avérer laborieuse.
- Dans certains cas, on déplore l'implication insuffisante des Conseillers d'Etat ou des syndicats intercommunaux.
- La structure organisationnelle aurait dû dès le départ être ouverte à toutes les communes de l'agglomération.
- Quelques partenaires soulignent qu'il aurait été préférable d'opter pour une structure plus flexible qui puisse être adaptée en fonction du thème traité. Une telle structure a été mise en place avec succès dans quelques unes des agglomérations. Elle permet d'impliquer différents acteurs intéressés ou concernés selon le domaine considéré.

Lors des entretiens, il a été souligné à plusieurs reprises que l'intégration précoce des forces politiques au niveau tant communal que cantonal contribuait grandement à la réussite des projets. L'acceptation politique et la culture de collaboration intercommunale s'en trouvent renforcées. Souvent, des personnalités politiques se sont personnellement et intensément engagées pour un projet, suscitant ainsi la motivation d'autres personnes. Le rôle des collaborateurs des administrations est également crucial car ce sont eux qui rassemblent et présentent les idées. L'implication d'experts externes au processus, que ce soit pour leur personnalité ou pour leurs compétences, a apporté un soutien précieux. Leur participation garantit par ailleurs un regard extérieur neutre. Les projets ont ainsi bénéficié d'idées et de visions nouvelles.

Il ressort également des entretiens qu'il est nécessaire de définir clairement les compétences et la répartition des tâches dès le début des projets et pour tous les participants. Cela diminue les risques de frustrations et de déceptions.

Parmi les formes d'organisation, on observe que les modèles conventionnels sont appréciés pour leur souplesse d'application dans les collaborations non contraignantes. Les formes associatives garantissent également une grande flexibilité. Elles sont simples du point de vue de la mise en œuvre et laissent une certaine liberté dans la structure. Elles permettent d'agir en qualité de personnes morales, ce qui est un avantage par rapport aux modèles conventionnels car les relations avec des tiers sont simples. Contrairement aux formes associatives, les modèles conventionnels ne permettent pas de prendre des décisions à la majorité. L'accord de toutes les parties est requis pour toute modification du contrat. Cela empêche une action rapide et flexible. La forme associative est judicieuse surtout pour les collaborations intercantionales car elle crée une structure constituée en un organe habilité à agir dans tous les cantons concernés, malgré un contexte de droit public différent.

Exemple: Netzstadt AareLand

Dans le cadre de la plateforme Argovie-Soleure (PASO) les trois présidents des villes de Zofingue, Olten et Aarau ont signé en 2004 une déclaration d'intention réglant leur coopération pour la réalisation de tâches communes. L'organisation définie dans ce cadre prévoit un Conseil du réseau de ville et une équipe opérationnelle. Le Conseil du réseau de ville se compose des présidents des trois villes et des aménagistes cantonaux. Il appuie ses décisions sur les exécutifs communaux et les associations d'aménagement régional. Les aménagistes des trois villes forment l'équipe opérationnelle. Les équipes de projet: «projets de parc», «promotion et marketing», «projets culturels» et «salon de l'information professionnelle» travaillent sous la direction du Conseil et de l'équipe opérationnelle. Des informations complémentaires sont disponibles sous: <http://www.aareland.ch/>.

3.1.3 Développement futur de ces modèles d'organisation

Pour la plupart, les organisations existantes ou récemment créées souhaitent pour le moment maintenir en l'état leur structure actuelle et laisser du temps pour que le modèle d'organisation dont elles se sont dotées fasse ses preuves. Elles placent désormais au premier plan le contenu et la mise en œuvre de sous-projets ainsi que la consolidation et l'établissement des structures mises en place.

Dans de nombreuses agglomérations, la question de la nécessité d'associer d'autres acteurs pour la réalisation de sous-projets est en discussion. Dans certains cas, cela nécessiterait l'adaptation, temporaire ou durable selon la durée des projets, de la structure organisationnelle.

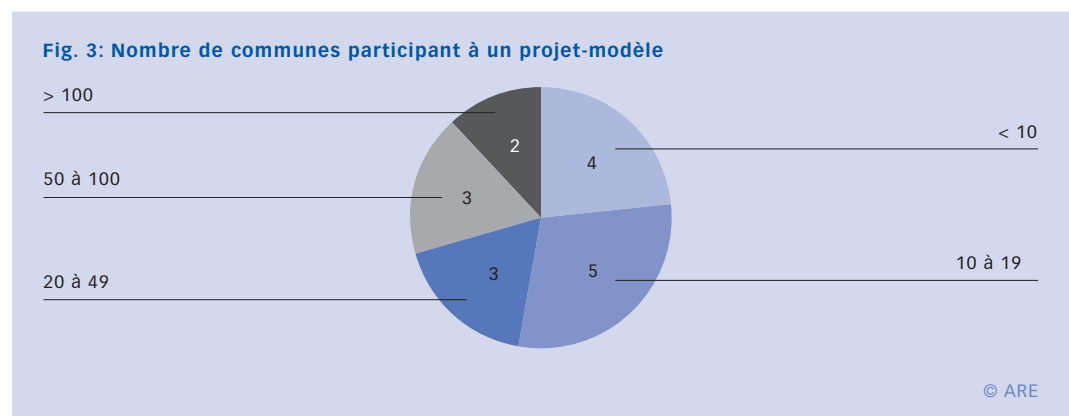
Les agglomérations sans structure de collaboration transsectorielle contraignante ne se sont pour le moment guère engagées dans des discussions qui les conduiraient vers des structures plus contraignantes. Néanmoins plusieurs d'entre elles réfléchissent à une évolution institutionnelle dans une perspective à long terme.

3.2 Périmètre

La question du périmètre est intimement liée au modèle d'organisation. Elle joue un rôle important et a été soigneusement prise en compte dans la réalisation des projets-modèles. Le choix du périmètre ne doit pas être laissé au hasard et plusieurs facteurs doivent être pris en considération. Le périmètre est le résultat d'un processus de négociation politique et doit respecter les coopérations ou les relations de confiance existantes. Pour quelques projets-modèles, une analyse des relations fonctionnelles a été intégrée aux réflexions sur la désignation du périmètre.

3.2.1 Choix du périmètre

La figure 3 montre que le périmètre varie considérablement selon les projets-modèles. Les différences importantes résultent de la large palette de projets concrets: pour certains, le périmètre n'englobe que quelques communes, pour d'autres, il couvre un territoire étendu. Le projet-modèle Agglomerationsstrategie des Kantons Bern, par exemple, intègre toutes les communes du canton de Berne; le projet Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich concerne, quant à lui, 200 communes. D'autres, notamment le projet-modèle ZARD qui ne couvre que quatre communes ou le projet-modèle Agglo Obersee qui comprenait trois communes présentent un périmètre plus petit.



Les projets-modèles MACU, Agglo Obersee, Netzstadt AareLand et les Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich couvrent un périmètre transcantonal et le projet-modèle Schaffhausen Plus s'étend sur un territoire transcantonal et international.

Pour de nombreux projets-modèles, les réflexions qui ont guidé le choix optimal d'un périmètre ont abouti à un périmètre plus restreint que celui des agglomérations définies par l'OFS. Inversement, certains projets-modèles englobent des communes rurales qui ne sont pas situées dans le périmètre OFS. Ainsi, le projet-modèle Interlaken und Umgebung englobe quelques communes rurales qui ne sont pas situées dans le périmètre des agglomérations OFS.

Le périmètre n'est pas toujours resté le même dans tous les projets-modèles. Certains ont été modifiés en cours de projet: des communes ont été ajoutées ou certaines se sont retirées. D'autres ont développé un modèle permettant un périmètre flexible modulable selon l'intérêt et l'implication des communes. L'agglomération de Schaffhouse par exemple a créé à cet effet une association comprenant des membres et des membres associés qui permet de moduler le périmètre selon chaque sous-projet.

Dans les agglomérations qui travaillent avec un projet-modèle et un projet d'agglomération, des différences de périmètre peuvent apparaître car les axes thématiques ne se recouvrent pas forcément et les exigences ne sont pas nécessairement identiques. Tel est par exemple le cas de l'agglomération de Coire où le périmètre du projet-modèle englobe 85 communes et le projet d'agglomération correspond au périmètre de l'OFS qui inclut 15 communes.

Exemple: Agglo Obersee im Raume Freienbach-Jona/Rapperswil/Rüti

Le périmètre de l'Agglo Obersee s'est d'abord dessiné par des contacts informels, en fonction de problèmes à résoudre de façon pragmatique. Au début, les trois communes de Freienbach, Rapperswil-Jona et Rüti dans les cantons de Schwyz, Saint-Gall et Zurich ont participé au projet-modèle. La collaboration n'était pas simple à organiser en raison des frontières cantonales, ce qui explique la petitesse du périmètre initial. Les communes environnantes ont été régulièrement informées du projet. Compte tenu des exigences requises pour le périmètre d'un projet d'agglomération, l'espace de l'Agglo Obersee a été étendu et l'association Agglo Obersee a été créée. Désormais, 10 communes sont membres de l'association et trois autres sont membres associés. Des informations complémentaires sont disponibles sous: <http://www.aggloobersee.ch/>.

3.2.2 Evaluation par les porteurs de projet du périmètre choisi

Les responsables de projets-modèles, toutes grandeurs de périmètres confondues, considèrent que le périmètre choisi était convenable et judicieux. Les projets-modèles présentant un périmètre étendu nécessitent le traitement de questions très diverses, parfois conflictuelles. Les responsables de ces projets estiment toutefois que la grande taille du périmètre a constitué un facteur de succès.

L'évaluation du périmètre peut différer selon que l'on considère les points de vue technique et économique ou selon que l'on se place dans une perspective politique. Cela résulte du fait que le périmètre se définit la plupart du temps au terme d'un processus de négociation politique. Ce processus repose en partie sur l'analyse des relations fonctionnelles, mais aussi sur les relations de confiance ou de défiance existantes ou sur les coopérations en place. On a constaté pour quelques projets-modèles que certaines communes n'y avaient pas participé parce que leurs responsables avaient considéré que cela ne présentait qu'un trop faible intérêt, quand bien même les responsables de projet jugeaient leur participation judicieuse.

3.2.3 Adaptation future du périmètre

Quelques responsables de projets-modèles relèvent que le périmètre ne doit pas subir de modification prochainement. Ils estiment qu'il faut d'abord collecter suffisamment d'expériences et que les communes environnantes, souvent plus rurales, n'ont pas les mêmes intérêts. Pour d'autres projets-modèles au contraire, on insiste sur l'ouverture à des modifications et des responsables précisent comment les communes pourraient être motivées à s'intégrer au périmètre.

Les périmètres de grande étendue présentent l'avantage de constituer une entité plus importante pesant davantage face à d'autres acteurs tels que le canton ou la Confédération. Par contre, certains craignent que l'organisation soit difficilement gérable et que les intérêts de chaque membre soient trop disparates. Les avis sur une adaptation future du périmètre divergent donc considérablement.

3.3 Communication

L'information de la population et des politiques fait partie des démarches importantes pour la réalisation des projets-modèles. Une communication ciblée permet de sensibiliser à la nécessité d'intensifier les collaborations, de renforcer l'identification à l'agglomération, d'améliorer la connaissance des projets-modèles et par conséquent, d'en faciliter l'acceptation. Les entretiens ont par conséquent accordé une large place aux moyens et stratégies de communication et à leur évaluation.

3.3.1 Choix des moyens de communication

On observe une grande hétérogénéité de moyens et stratégies de communication. Cette diversité découle du large éventail de contenus et d'objectifs définis dans les projets-modèles. Ainsi le public-cible diffère selon chaque projet. Peu de concepts de communication détaillés ont été spécialement élaborés dans le cadre des projets-modèles.

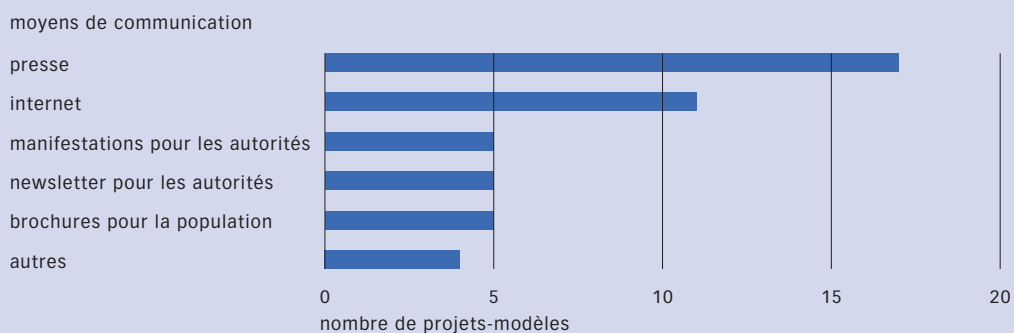
Dans le domaine de la communication, une distinction est opérée entre la sensibilisation de la population et l'information des politiques. Ces publics différents appellent un traitement différent. Certains projets-modèles ne prévoyaient pas d'information de la population et mettaient l'accent sur l'information des élus.

- Dans de nombreux projets, le public-cible n'était pas la population, mais les femmes et les hommes **politiques** des communes et des cantons ainsi que d'autres personnalités de la classe politique et de l'économie. La communication s'est faite au moyen de newsletters, de pages Internet, de présentations et de manifestations spécifiques. Les milieux politiques disposent de canaux d'information bien rodés et la communication avec la classe politique est plus facile qu'avec la population. Le projet-modèle Vevey-Montreux-Riviera a par exemple informé sur le projet au travers d'un forum annuel déjà institutionnalisé et des réunions régulières de la Conférence des syndicats. Pour le projet-modèle Konzept Siedlung und Verkehr Zürich und Umgebung, des présentations ont été organisées à l'intention de nombreux groupements directement concernés. Pour le projet-modèle LuzernPlus, les autorités, conseillers généraux et députés ont reçu des informations régulières par lettre électronique. Pour le projet-modèle Agglomerationstrategie des Kantons Bern, sept réunions d'information spéciales ont été organisées dans toutes les régions du canton; les communes, les membres du parlement cantonal et des représentants des régions d'aménagement, des commissions de la culture et des transports ainsi que des médias ont été invités à y participer.
- La **population** a été informée par voie électronique (newsletter, sites Internet), par des communications écrites dans les journaux et oralement lors de réunions communales. L'Internet est un moyen de communication très apprécié car il est bon marché, simple et efficace et permet de mettre en ligne une profusion d'informations. Les quotidiens ont aussi été fortement sollicités pour informer la population. Beaucoup de conférences de presse et de points presse se sont tenus et plusieurs articles sur les projets-modèles ont été publiés. Dans le cadre du projet-modèle Brig-Visp-Naters par exemple, un dépliant tous ménages a été distribué deux fois chaque année. Pour le projet-modèle Ideenkonkurrenz Bern, une exposition publique et deux conférences ont attiré un public nombreux au Kornhausforum de Berne.

Pour de nombreux projets-modèles, la population a reçu des informations non pas régulières et fréquentes, mais plutôt sporadiques et irrégulières, par exemple lorsqu'une étape du projet s'était achevée. Les projets-modèles nécessitant une votation ont généré un travail de communication plus intensif que les autres et ont utilisé une large palette de moyens et canaux d'information.

La figure 4 donne un aperçu des principaux moyens de communication utilisés pour les projets-modèles. On voit que la presse a joué un rôle important dans toutes les agglomérations et que l'Internet est un moyen de communication apprécié. Les réunions d'information étaient surtout destinées aux autorités. Parmi les autres moyens de communication, il convient de citer, par exemple, la tenue d'un stand à une foire commerciale ou l'information de la population lors d'assemblées communales.

Fig.4: Moyens de communication utilisés pour les projets-modèles



© ARE

Les responsables des projets-modèles ont relevé que les sous-projets concrets sont par eux-mêmes un bon moyen de communiquer. Pour le projet-modèle Netzstadt AareLand par exemple, le sous-projet de publication d'une carte de l'AareLand a donné l'occasion de faire connaître cette structure de collaboration au sein de l'agglomération. Les porteurs du projet-modèle ZARD de Delémont prévoyant la création d'une zone d'activités intercommunale se sont chargés d'informer la population. En général, les projets concrets suscitent davantage l'intérêt du public que les questions institutionnelles. Les responsables de quelques projets-modèles ont par conséquent décidé d'investir très peu dans l'information de la population aussi longtemps qu'aucun enjeu structurel n'était touché. Ainsi, il est prévu d'intensifier le travail de communication chaque fois que des projets concrets sont envisagés.

Exemple: Constitution de l'agglomération de Fribourg

Le travail d'information sur le projet-modèle de constitution de l'Agglomération de Fribourg a pris une tournure différente en cours de projet. Au début, le public-cible se limitait aux conseillers communaux. Ensuite, à l'approche de la votation populaire sur l'agglomération, la population est devenue elle aussi le public-cible. Un concept de communication a été développé avec le soutien d'un bureau de conseil en communication et grâce à une enveloppe budgétaire. La communication s'est faite principalement au moyen du site Internet et d'une brochure explicative sur les enjeux de la votation. La presse locale a également joué un rôle important pour informer la population. Par ailleurs, la population a reçu des informations sur le projet lors des assemblées communales. Pour en savoir plus sur l'agglomération de Fribourg, consulter: <http://www.agglo-fr.ch/>.

3.3.2 Evaluation de la communication par les porteurs de projet

L'évaluation de la communication vis-à-vis de la population donne un tableau contrasté. Le renforcement de la sensibilisation de la population à la thématique de la collaboration est le principal aspect positif relevé. Le travail de communication pour les projets-modèles durant lesquels une votation populaire a été organisée a été bien noté car toutes les votations ont eu une issue positive. Quelques responsables d'autres projets-modèles auraient souhaité une communication plus intensive car bien souvent, la population n'avait pas vraiment connaissance de ce sujet. Pour quelques projets-modèles, la communication vers l'extérieur a été volontairement restreinte pour éviter de susciter de faux espoirs ou des attentes erronées. Dans d'autres cas, on relève que l'efficacité de la communication vis-à-vis de la population est très difficile à évaluer et que les ressources y relatives sont insuffisantes. De façon générale, le thème des ressources a été souvent abordé dans ce contexte car l'activité de communication limitée n'est pas due à un manque de volonté de la part des porteurs de projets, mais dans la plupart des cas à des ressources humaines et financières insuffisantes. Dans la grande majorité des cas, la précarité des ressources a contraint les responsables à renoncer à l'élaboration d'un véritable concept de communication.

L'évaluation du travail de communication vis-à-vis des politiques est bien meilleure. La communication, mais aussi la motivation, étaient nettement plus importantes. L'organisation de diverses manifestations a permis d'améliorer l'acceptation du projet et de faire prendre conscience des avantages d'une collaboration intercommunale.

Pour la plupart, les organisations responsables des projets ont signalé que l'information, de la population comme des politiques, leur paraissait très importante pour parvenir à une bonne sensibilisation et pour améliorer l'acceptation du projet. Elles ont également souligné l'importance de donner des informations régulières à des fréquences appropriées.

3.3.3 Stratégies de communication dans le futur

Dans le futur, les responsables des projets-modèles souhaitent intensifier la communication, en particulier vis-à-vis de la population. Un tel objectif implique l'élaboration et la mise en œuvre d'éléments concrets. Jusqu'à présent, le devant de la scène a été occupé par les questions structurelles. Or il est plus difficile de communiquer sur ces dernières que sur des projets concrets (projets culturels, communautés tarifaires, etc.).

Du point de vue des porteurs de projet, il serait important d'évaluer l'efficacité de la communication pour progresser de façon plus ciblée. La conception d'une méthode d'évaluation n'est toutefois pas un exercice simple et des ressources supplémentaires seraient nécessaires.

L'élaboration d'une stratégie ou d'une conception de communication est envisagée pour quelques projets-modèles. L'Internet en serait l'élément principal car il est considéré comme un support simple, adéquat et important qui peut améliorer la communication. Il ne pourra toutefois pas remplacer les autres canaux d'information car la communication au moyen d'imprimés est également jugée efficace. Quel que soit le support de communication utilisé, une attention particulière sera accordée à la régularité des informations, tant pour la population que pour les autorités.

3.4 Participation

La participation de la classe politique et de la population, que ce soit à l'organisation de projet ou à la préparation de décisions, permet de mieux connaître le projet et donc d'accroître son acceptabilité, de renforcer la prise de conscience du sujet traité et d'améliorer le projet lui-même. Les démarches participatives doivent être clairement différenciées des procédures démocratiques institutionnelles. Seules ces dernières conduisent à la légitimation démocratique des décisions. La participation est en général un gage de succès durable pour un projet-modèle.

3.4.1 Choix des méthodes de participation

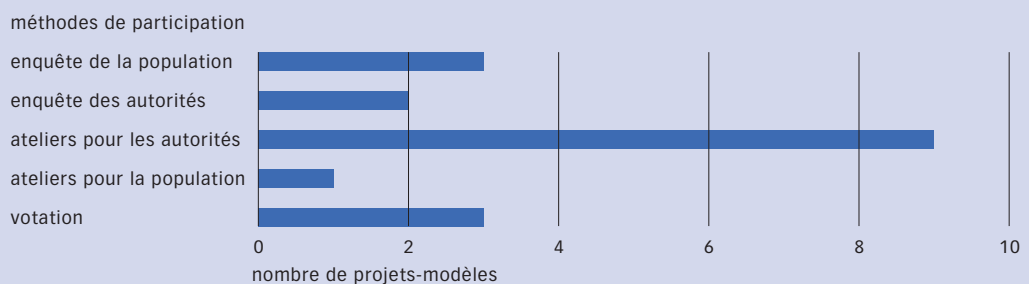
La participation de la population ou de la classe politique a pris des formes différentes dans les divers projets-modèles. Elle a été faible dans certains projets et importante dans d'autres. Dans la plupart des cas, les autorités et les représentants de l'administration constituaient le public-cible. La population a été moins systématiquement invitée à participer.

La figure 5 montre que l'atelier est la méthode de participation privilégiée. Les ateliers de la plupart des projets-modèles se sont adressés aux représentants des autorités. La population ne faisait pas partie du public cible. Les ateliers ont été organisés à plusieurs reprises, permettant ainsi une participation durant tout le processus. Le projet-modèle «Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich» par exemple, a permis d'instaurer des Conférences métropolitaines qui se tiennent régulièrement et qui réunissent une centaine de représentants politiques de la région métropolitaine zurichoise.

Deux projets ont misé sur la consultation des autorités et trois sur celle de la population. Pour le projet-modèle Agglo Obersee par exemple, la population a été consultée via la publication d'un supplément dans un quotidien. Pour le projet-modèle Vevey-Montreux-Riviera, les autorités et les représentants de l'administration ont reçu un questionnaire écrit.

Les procédures officielles telles que les votations et les procédures de consultation sont également considérées comme des formes de participation.

Fig. 5: Méthodes participatives pour les politiques et la population utilisées dans le cadre des projets-modèles



© ARE

Exemple: Konzept Siedlung und Verkehr Zürich und Umgebung

Pour le projet-modèle Konzept Siedlung und Verkehr Zürich und Umgebung, on a dès le départ accordé beaucoup d'importance à la participation de la classe politique. L'objectif était d'impliquer le plus grand nombre possible d'acteurs, tant de la classe politique que de l'administration. La conception directrice a été élaborée dans le cadre de conférences stratégiques qui ont donné aux politiques et aux spécialistes l'occasion d'échanges intensifs sur leur vision du développement futur du cœur de l'agglomération de Zurich. Une consultation très large a par ailleurs été organisée. Durant le projet a été créée la «plate-forme du développement territorial de Zurich et environs». Cette plate-forme est une structure de travail spécialement créée pour aborder les questions de développement dans une perspective d'ensemble. Contrairement aux conférences stratégiques, elle constitue un organe responsable, chargé de piloter et encourager le développement et la mise en œuvre du concept directeur. Une vingtaine de personnes participent aux séances de cette plateforme auxquelles sont invités des participants extérieurs. Des informations complémentaires sont disponibles sous: <http://www.rzu.ch/.ch/>.

3.4.2 Evaluation de la participation par les porteurs de projet

Les processus de participation des autorités sont jugés excellents et leur importance est soulignée. Ils ont contribué de façon déterminante au succès des projets-modèles. Par contre, la participation de la population n'a pas été très bien notée car la société civile n'a guère été touchée. Les démarches de grande ampleur ne sont pas forcément d'une grande efficacité. Il se peut que cette difficulté soit en relation avec le côté abstrait des questions institutionnelles qui intéressent moins la population que des projets concrets. Or, les projets concrets étaient peu nombreux jusqu'alors.

Pour la plupart, les responsables des projets-modèles considèrent que la participation de la classe politique et de la population constitue un aspect central. La participation renforce la confiance et l'acceptation, influence favorablement le processus de constitution d'une agglomération, favorise la compréhension mutuelle, motive les acteurs, apporte des idées nouvelles et se traduit par des améliorations des projets. Il est important que la participation soit assurée durant tout le processus et non pas seulement pour certaines parties. Il peut en découler une amélioration de l'identification au projet. Pour organiser la participation de la population, il importe de clarifier au préalable si le but est de parvenir à une opinion représentative de la population ou d'inviter des acteurs engagés choisis à l'avance.

3.4.3 Développement de la participation dans le futur

Les responsables des projets-modèles s'accordent à dire qu'il faudra poursuivre, voire renforcer la participation. Il importe en particulier de mieux impliquer la population et de la faire participer à des sous-projets concrets.

Dans quelques projets-modèles, la participation des autorités a été institutionnalisée par leur implication dans la nouvelle structure d'organisation (cf. chapitre 3.1).

3.5 Ressources

Les ressources financières et surtout humaines sont un facteur décisif de succès des projets-modèles. Les communes petites et moyennes n'ont que très peu de ressources à consacrer à de tels projets. Il faut par conséquent parvenir à adapter les objectifs aux ressources engagées (ARE 2006).

3.5.1 Ressources financières et humaines engagées

Les sources de financement des projets-modèles émanent essentiellement des cantons, des communes et de la Confédération. Les montants mis à disposition varient fortement selon les projets-modèles. Alors que certains ont travaillé sur des projets-modèles avec des montants inférieurs à 100 000.– francs, d'autres ont disposé de montants supérieurs à 750 000.– francs. Ces différences importantes sont dues à la teneur des projets, mais ont aussi influencé leur contenu. En d'autres termes, la précarité des ressources s'est traduite par une adaptation des objectifs et l'établissement de priorités.

Il est difficile d'évaluer les ressources humaines engagées car rares sont les emplois créés spécifiquement pour la réalisation de projets-modèles.

3.5.2 Evaluation des ressources par les porteurs de projet

Comme les entretiens le montrent, les responsables de la plupart des projets-modèles se sont dans l'ensemble montrés satisfaits des ressources mises à leur disposition. Tous, presque sans exception, ont fait observer que l'engagement personnel nécessaire était très conséquent et quelques-uns ont ajouté que les ressources humaines étaient plutôt trop justes. Le processus s'en est trouvé ralenti et il a fallu fixer des priorités. Tous les sous-projets n'ont pas pu être réalisés dans les dimensions prévues au départ ou conformément à la solution idéale envisagée.

Parfois également, les ressources financières insuffisantes ont contraint les responsables à fixer des priorités pour les sous-projets. Si les ressources humaines et financières disponibles avaient été plus importantes, la réalisation d'autres projets aurait pu être envisagée. Les moyens disponibles ont toutefois permis d'obtenir des résultats satisfaisants.

Par ailleurs, l'utilité du soutien financier de la Confédération a été relevée. La fin de ce soutien n'a toutefois pas provoqué de goulet d'étranglement et les projets ont pu se poursuivre comme prévu.

3.5.3 Ressources futures

Pour la plupart des projets-modèles, on constate que les besoins financiers auront plutôt tendance à croître car il reste plusieurs projets concrets qui doivent encore être financés et qui nécessitent une communication plus intensive que pour la création d'une institution. Quelques interlocuteurs font observer qu'il faudra à l'avenir demander à toutes les communes concernées de participer aux projets et de mettre à disposition des ressources tant humaines que financières. Cette étape a déjà été franchie pour certains projets-modèles, tandis qu'une clé de répartition financière reste encore à élaborer pour d'autres.

Les responsables de projets-modèles qui ont déjà réglé le futur financement au sein de la structure d'organisation développée, par exemple en prévoyant une cotisation, sont moins préoccupés par ces questions de financement. Dans ces situations toutefois, la liberté en matière de recherche de fonds est quelque peu restreinte par le règlement de financement.

3.6 Rôle de la Confédération

Les entretiens de clôture ont porté sur les projets-modèles, mais aussi sur l'instrument que constitue le projet-modèle et sur le soutien technique de la Confédération. Ils ont en outre permis d'aborder les échanges d'expériences qui ont régulièrement eu lieu ainsi que la collaboration avec d'autres porteurs de projets.

La collaboration avec la Confédération a été bien appréciée par les porteurs de projets. Plusieurs raisons ont été mentionnées, notamment:

- La collaboration avec la Confédération renforce la légitimation des projets et par conséquent leur reconnaissance par les communes.
- Le soutien financier de la Confédération a joué un rôle central pour la réalisation des projets-modèles. Il a allégé les budgets des communes et la contribution financière de la Confédération a motivé d'autres acteurs à participer au financement (communes, canton, etc.).
- Un bon équilibre a été atteint entre les exigences fédérales et la marge laissée aux initiatives propres. Le soutien régulier de la Confédération a été très utile. Les porteurs de projet ont pu garder une liberté suffisante dans la conception de leurs projets-modèles et cette marge de manœuvre a été très appréciée.
- La plupart des porteurs de projet ont apprécié les contacts personnels avec la Confédération et le soutien technique dispensé et les ont considérés comme précieux et utiles.

Des points méritant d'être améliorés ont été relevés:

- La Confédération devrait investir davantage dans la communication: le côté théorique ou abstrait des instruments de la politique des agglomérations pose des problèmes de compréhension.
- La distinction entre le rôle de l'ARE, des autres offices fédéraux, de la CTA et autres n'est pas claire. L'offre de manifestations et d'instruments à disposition est trop grande et les acteurs sont trop nombreux.
- Quelques porteurs de projet ont jugé que le conseil technique dispensé par la Confédération n'était pas assez intensif.

La majorité des responsables des projets-modèles soulignent que le lancement des projets-modèles est une initiative de la Confédération qui a joué un rôle décisif pour la dynamique des projets. Les projets qui bénéficiaient déjà de collaborations ont été dynamisés par les projets-modèles et dans d'autres agglomérations, un processus de collaboration a pu être amorcé.

Les porteurs de projets ont jugé utiles et intéressants les échanges d'expériences organisés une à deux fois par année. Ces séances ont stimulé leur motivation, procuré des contacts avec les autres porteurs de projet et donné des impulsions nouvelles. Quelques responsables ont toutefois expli-

qué qu'il était difficile d'assister à toutes les séances en raison d'une insuffisance de ressources humaines. Quelques porteurs de projet ont observé que leur projet-modèle était trop différent des autres au niveau du contenu ou des conditions générales et qu'ils ne pouvaient profiter que de façon limitée de ces échanges d'expériences.

Très peu de relations concrètes et de contacts avec les responsables d'autres projets-modèles ont pu être noués et suivis pendant le processus en raison d'un manque de temps ou de différences trop importantes avec les autres projets-modèles. La possibilité offerte par la Confédération d'échanger des expériences a été néanmoins très appréciée.

4. Enseignements à tirer du processus du point de vue des porteurs de projet

Tous les responsables de projet-modèle s'accordent à dire que le processus du projet-modèle leur a apporté de très nombreuses expériences relatives à la collaboration horizontale et verticale dans l'agglomération et que les agglomérations ont pu en profiter à beaucoup d'égards et continueront à le faire. Le présent chapitre énonce les différents facteurs qui ont contribué de manière décisive à la réussite du projet selon les porteurs des projets, ainsi que les obstacles qui ont dû être surmontés et la vision que les porteurs de projet se font de l'avenir du projet-modèle dans leur agglomération.

4.1 L'expérience des projets-modèles: facteurs de succès et obstacles

Déjà avant le lancement des projets-modèles, la collaboration intercommunale au sein des agglomérations se trouvait à un stade de développement différent. Les objectifs visés dans les divers projets présentent par conséquent une grande hétérogénéité que l'on observe également dans les résultats et dans les expériences faites. Néanmoins, toutes les agglomérations peuvent se prévaloir du succès rencontré dans l'amélioration de la collaboration intercommunale et de la compréhension mutuelle des problèmes de chaque commune. Les projets-modèles ont dans l'ensemble donné une bonne impulsion pour la constitution des agglomérations.

Jusqu'à présent, les objectifs opérationnels n'ont été que partiellement atteints. De nombreuses agglomérations commencent seulement à définir le contenu des structures mises en place. Pour le projet-modèle Interlaken und Umgebung par exemple, une conception globale des activités sportives à l'échelle de l'agglomération a pu être élaborée pendant la durée du projet-modèle. Dans l'exemple du projet ZARD, le processus a permis de délimiter les terrains destinés à une nouvelle zone d'activités. Le projet-modèle LuzernPlus a permis l'élaboration d'un modèle de collaboration intercommunale pour assurer la garde extrafamiliale d'enfants au niveau régional. Les projets-modèles ont offert un cadre favorable à la réalisation d'objectifs tels que la sensibilisation aux intérêts de la région, le renforcement de l'identification à l'agglomération et la construction d'un climat de compréhension mutuelle pour les problèmes des communes.

Divers **facteurs** déterminants pour le **succès** d'un projet ont été relevés:

- Les objectifs doivent être précisément formulés dès le départ pour que tous les acteurs s'intègrent au processus avec les mêmes attentes. Il est essentiel dans ce contexte que les objectifs soient définis en commun avec les acteurs impliqués et ne soient pas imposés par une instance.
- Pour démarrer un projet, il faut du courage et un soutien aussi large que possible, tant de la part de la classe politique que de l'administration.
- L'engagement des différentes personnes et la continuité de leur engagement jouent un rôle très important pour la conduite d'un projet. Le lancement d'un projet nécessite des personnes qui mettent en route un processus, présentent une stratégie et sont motivés à la suivre malgré certains obstacles. Un tel engagement motive d'autres acteurs à participer au projet.
- Le changement de personnes politiques impliquées peut conduire à des interruptions du processus. Il est important que l'administration assume son rôle de soutien pour garantir la poursuite du projet. Un changement au sein de l'administration nécessite une bonne préparation pour assurer la succession. Après la création d'une structure appropriée, les risques d'interruption ou de changements d'objectifs sont moindres.
- Les processus participatifs sont indispensables pour la compréhension et l'ancrage des projets tant vis-à-vis de la population que de la classe politique. La participation est par ailleurs importante pour la légitimation des projets car elle est le gage d'un soutien large et nécessite un travail de communication appréciable. Par ailleurs, la participation encourage l'amélioration du contenu et le développement des projets.
- Il est important de prévoir l'intégration de la classe politique dès le début du processus pour stimuler le soutien et l'intérêt du plus grand nombre de personnes.
- Les projets phares à mettre en œuvre le plus rapidement possible jouent un rôle très important lorsqu'il s'agit de stimuler la motivation de tous les participants. Ils montrent aux acteurs

concernés, mais aussi à la population que la démarche progresse, qu'on travaille intensément et que le projet est d'une grande importance pour les politiques et l'administration.

- L'évaluation systématique du processus et une procédure de contrôle sont des éléments importants à prévoir dans les projets. Ces procédures permettent de vérifier que le projet progresse dans la direction souhaitée.
- Il est nécessaire que le canton et les communes soient derrière le projet et poursuivent des objectifs communs. Un soutien à ces deux niveaux est indispensable: les projets initiés par des acteurs locaux risquent de sombrer si le canton ne met pas à disposition les conditions-cadres nécessaires à la réalisation des projets. Inversement, les projets lancés par le canton mais dans lesquels les communes ne sont pas impliquées suffisamment tôt suscitent des résistances et ne sont pas bien acceptés.
- La reconnaissance et le soutien financier de la Confédération contribuent grandement à la légitimation des projets. Ils constituent une sorte de garantie de qualité. D'autres acteurs sont ainsi convaincus de l'utilité de ces projets et sont alors motivés à s'engager.

Pour atteindre les objectifs visés, il faut s'assurer de l'existence de certains facteurs de succès, mais il faut également veiller à ce qu'il y ait le moins possible d'**obstacles** qui entravent la réalisation des objectifs. Les participants aux entretiens ont décrit les **difficultés** qu'ils avaient rencontrées pendant le processus:

- La diversité des contextes politiques et des cultures au sein des administrations dans les différentes régions (par ex. pour les projets transcantonaux) ne facilite pas le processus. Il est ainsi d'autant plus difficile de trouver un consensus pour définir des objectifs et des manières de fonctionner communs et de travailler ensemble. Une bonne communication est par conséquent indispensable.
- Le manque de ressources financières et/ou humaines peut avoir une influence décisive sur un projet. Dans de telles situations, les responsables sont contraints de limiter les thèmes traités ou d'abandonner certains objectifs pour n'engager les ressources que dans les domaines où elles semblent les plus utiles. En définissant des priorités, on ne peut pas réaliser la liste complète des objectifs ou on ne peut le faire qu'avec beaucoup de retard.
- Le manque d'aptitude à coopérer de certains acteurs essentiels peut se traduire par un soutien trop faible de la classe politique par exemple et la mise en œuvre de quelques parties seulement du projet. Une bonne communication peut atténuer ce problème.
- Un engagement trop timide des personnes concernées ralentit le processus et conduit à des résultats qui ne correspondent pas pleinement aux objectifs visés. Par ailleurs, une telle attitude risque d'inciter les autres participants à restreindre leur engagement. Il semble par conséquent important de motiver continuellement les acteurs et de les convaincre de l'utilité de leur engagement.
- S'attarder trop sur les détails peut faire perdre de vue l'objectif global qui ne pourra pas être atteint.
- La conduite de plusieurs programmes en parallèle (canton et Confédération) peut entraîner l'impossibilité d'engager des ressources humaines et financières dans la mesure requise par tous les programmes. Les acteurs sont alors contraints de fixer des priorités.
- Si pour des raisons de divergences d'opinions, les divers acteurs ne s'accordent que sur le plus petit dénominateur commun, les objectifs initiaux risquent de ne pas être atteints ou seuls des objectifs ne représentant que de très modestes progrès seront atteints. Il est donc nécessaire de faire un grand travail de sensibilisation pour développer un climat de compréhension mutuelle et pour rassembler l'ensemble des personnes autour d'un grand projet.

4.2 Développement futur du point de vue des porteurs de projet

La constitution d'une agglomération doit être considérée comme un processus ouvert. Les projets ne sont par conséquent pas achevés et se développent au fur et à mesure. Les structures créées lancent des projets et proposent des thèmes. En effet, il ne s'agit pas seulement d'organiser des échanges d'informations, mais de mettre en œuvre des projets concrets.

Dans quelques cas, les objectifs opérationnels restent dans un premier temps les mêmes que ceux qui avaient été définis au début du projet-modèle. Quelques porteurs de projet ont toutefois souligné qu'il fallait traiter d'autres thèmes, par exemple celui de la culture. Pour la mise en œuvre de projets concrets, il est important de faire participer davantage la population et de communiquer de façon professionnelle vers l'extérieur.

Une tendance à se diriger vers des structures plus contraignantes se dessine. Beaucoup d'agglomérations réfléchissent à un développement institutionnel. Néanmoins, les formes d'organisation créées dans les agglomérations doivent d'abord faire leurs preuves et des expériences doivent encore être collectées grâce à différents sous-projets avant de franchir une nouvelle étape institutionnelle.

L'évolution des conditions générales dans chaque canton joue un rôle décisif pour le développement des structures d'organisation. Le canton du Valais par exemple s'est doté d'une nouvelle législation cantonale sur les agglomérations. Dans le canton de Fribourg, un nouveau projet de territoire cantonal est en cours d'élaboration, ce qui aura une influence sur l'agglomération.

5. Conclusions

L'objectif premier des projets-modèles – l'amélioration de la collaboration entre les cantons, les villes et les communes au sein des agglomérations – a pu être atteint. La situation de départ à cet égard était très différente dans chaque agglomération. Les progrès obtenus sont par conséquent hétérogènes. Globalement toutefois, les projets sont un succès même s'il a fallu davantage de temps que prévu initialement pour atteindre les objectifs de certains d'entre eux. De plus, tous les objectifs opérationnels n'ont pas pu être atteints. Il est donc important de poursuivre et développer le processus pour que les sous-projets prévus puissent être menés à bien et que les structures de collaboration servent à la mise en œuvre d'autres projets concrets.

Les projets-modèles ont apporté une contribution importante à l'amélioration de la collaboration entre les communes et les cantons soit en accélérant les processus soit en initiant de nouvelles collaborations. Le soutien de la Confédération a permis d'améliorer l'acceptation et la légitimation des projets. Pour la Confédération, les projets ont été bénéfiques dans la mesure où ils ont favorisé un ancrage de la politique des agglomérations «sur le terrain».

Par son soutien financier et technique, la Confédération a pu accélérer et accompagner les processus. Cependant, les conditions cadres (attitude du canton, cadre juridique cantonal, culture de collaboration, personnalités engagées, intérêts des différents acteurs concernés, situation spatiale...) sont déterminantes pour assurer ce succès. Les entretiens ont montré que la taille du périmètre du projet n'est pas décisive pour assurer le succès d'une forme de collaboration, mais que la volonté des représentants de la classe politique et de l'administration joue un rôle déterminant. Dans ce contexte, l'implication des hommes et des femmes politiques doit être encouragée pour qu'ils puissent assurer le soutien de la structure constituée. A plus long terme, il sera nécessaire d'améliorer la participation et l'information de la population pour renforcer la conscience d'agglomération.

Le succès des projets ne dépend pas en premier lieu des ressources financières ou humaines à disposition mais de leur engagement judicieux. Dans le cadre de la structure d'organisation mise en place, il est désormais important de régler les questions de financement pour lancer la mise en œuvre des sous-projets concrets.

Par leur approche novatrice et ouverte, les projets-modèles ont créé des possibilités de développer des formes de coopération horizontale et verticale adaptées aux conditions locales. Les projets-modèles ont permis à l'ARE d'acquérir des connaissances essentielles et de recueillir un réservoir d'expériences très utiles pour soutenir les agglomérations. Dans l'ensemble, les résultats obtenus sont appréciables malgré les moyens financiers relativement modestes de la Confédération.

Ces processus ne sont toutefois pas terminés. Ils se poursuivent car la collaboration est appelée à jouer un rôle de plus en plus décisif. Les espaces fonctionnels devraient gagner en importance, dans la vie quotidienne comme en politique.

6. Sources

Office fédéral du développement territorial, Secrétariat d'Etat à l'économie: Politique des agglomérations de la Confédération, rapport intermédiaire 2006, Berne 2006.

Conférence tripartite sur les agglomérations (éditeur): Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, Berne 2004.

Conseil fédéral: Politique des agglomérations de la confédération, 2001.

Annexe I: Guide d'entretien

1. Contenu et processus de mise en oeuvre

1. Quelle était la culture de collaboration au sein de l'agglomération avant la mise en place du projet?
2. Qui a été l'initiateur du processus de création de l'agglomération?
3. a Comment ont été définis les objectifs initiaux du projet? Se basent-ils sur une étude? Si oui, laquelle?
3. b Comment évaluez-vous avec le recul les objectifs initiaux?
4. a Les objectifs initiaux du projet-modèle ont-ils été modifiés durant le projet? Si oui, pour quelles raisons et quelles ont été les nouvelles orientations?
4. b Quelle a été l'influence de ces changements d'orientation sur l'initiation de la collaboration au sein de l'agglomération?
5. Dans quelle mesure les objectifs (initiaux, nouveaux) se sont-ils réalisés (contenu/processus)? Quelles mesures ont été mises en œuvre/concrétisées jusqu'à présent?
6. Quels sont les principaux succès à relever sur l'ensemble du processus? En particulier lors de la mise en œuvre? Quels sont les facteurs de ces succès?
7. Quelles sont les principaux échecs/entraves survenus sur l'ensemble du processus? En particulier lors de la mise en œuvre? Quelles en sont les raisons?
8. Est-ce que des effets inattendus sont à relever? Si oui, lesquels?

2. Périmètre

1. Comment a été défini le périmètre initial du projet? Se base-t-il sur une étude? Si oui, laquelle?
2. Comment évaluez-vous avec le recul le choix de périmètre initial?
3. a Le périmètre initial du projet-modèle a-t-il subi des modifications durant le projet? Si oui, pour quelles raisons et quelles ont été les modifications apportées?
3. b Quelle a été l'influence de ces changements sur l'initiation de la collaboration au sein de l'agglomération?
4. Comment jugez-vous le périmètre actuel? Est-il optimal en vue de la création de l'agglomération?
5. Le périmètre actuel devrait-il être modifié en vue d'une amélioration de la collaboration au sein de l'agglomération? Si oui, quelles communes devraient être intégrées/exclues du processus? Des changements dans ce sens sont-ils prévus (à court/moyen terme)?

3. Organisation du projet/Acteurs

1. Comment a été défini l'organisation initiale du projet (choix initial d'acteurs)? Se base-t-elle sur une étude? Si oui, laquelle?
2. Comment évaluez-vous avec le recul l'organisation initiale du projet?
3. a L'organisation du projet a-t-elle subi des modifications en cours de projets? Si oui, pour quelles raisons et lesquelles sont-elles?
3. b Quelle a été l'influence de ces changements sur l'initiation de la collaboration au sein de l'agglomération?
4. Comment jugez-vous l'organisation actuelle? Est-elle optimale en vue de la création de l'agglomération? Avez-vous intégré les acteurs principaux?
5. Quels sont rétrospectivement les acteurs clés du projet?
6. L'organisation du projet devrait-elle être modifiée afin d'améliorer la collaboration au sein de l'agglomération? Si oui, quels acteurs devraient être intégrés/exclus du processus? Ces changements sont-ils prévus (à court/moyen terme)?

4. Participation

1. a Un processus participatif a-t-il été mis en place dans le cadre du projet? Si oui, pour quelles raisons?
1. b Quel était le public cible? Comment a-t-il été défini? Le choix s'est-il basé sur une étude? Si oui, laquelle?
1. c Quelle méthode de participation avez-vous utilisée? (manifestation, atelier, séminaire, forum, enquête, etc.)
1. d Si aucun processus de participation n'a été mis en place, cela est-il envisagé?
2. Votre stratégie relative au processus participatif a-t-elle subi des modifications au cours du projet? Si oui, pour quelles raisons et lesquelles sont-elles?
3. a Comment jugez-vous le processus participatif au cours du projet? Quels effets a-t-il eu sur les acteurs concernés (administration, politique, population)?
3. b De quelle manière a-t-il influencé le processus de création de l'agglomération?
4. Le processus participatif devrait-il être modifié afin d'améliorer la collaboration au sein de l'agglomération? Si oui, dans quelle mesure? Ces changements sont-ils prévus (à court/moyen terme)?

5. Communication (externe)

1. a Un concept de communication au sein de votre projet a-t-il été mis en place dans le cadre de votre projet? Si oui, pour quelles raisons?
1. b Quel était le public cible? Comment a-t-il été défini? Le choix s'est-il basé sur une étude? Si oui, laquelle?
1. c Quel type de support avez-vous utilisé? (internet, publication, newsletter, etc.)
1. d Si aucun concept de communication n'a été mis en place, cela est-il envisagé?
2. Votre stratégie de communication a-t-elle subi des modifications au cours du projet? Si oui, pour quelles raisons et quelles sont les nouvelles orientations?
3. a Comment jugez-vous la communication au cours du projet? Quels effets a-t-elle eu sur les acteurs concernés (l'administration, le politique, la population)?
3. b De quelle manière a-t-elle influencé le processus de création de l'agglomération?
4. La communication au sein de votre projet devrait-elle être modifiée afin d'améliorer la collaboration au sein de l'agglomération? Si oui, dans quelle mesure? Ces changements sont-ils prévus (à court/moyen terme)?

6. Ressources (en personnel et financières)

1. Comment ont été définies les ressources (en personnel et financières) mises à disposition pour le projet? Se base-t-elle sur une étude? Si oui, laquelle?
2. Comment évaluez-vous avec le recul les ressources mises à disposition initialement? Quels moyens (personnels, financiers) aurait-il fallu au minimum mettre en place en vue d'une amélioration de la collaboration au sein de l'agglomération?
3. a Les ressources (en personnel et financières) allouées au projet ont-elles été modifiées durant le projet? Si oui, pour quelles raisons et dans quelle mesure?
3. b Quelle a été l'influence de ces changements sur l'initiation de la collaboration au sein de l'agglomération?
4. Comment jugez-vous les ressources (en personnel et financières) mises à disposition actuellement? Est-ce optimal en vue de la création de l'agglomération?
5. Les ressources actuelles (en personnel et financières) mises à disposition devraient-elles être modifiées afin d'améliorer la collaboration au sein de l'agglomération? Si oui, dans quelle mesure? Ces changements sont-ils prévus (à court/moyen terme)?

7. Evaluation générale du processus en vue d'une meilleure collaboration au sein de l'agglomération

1. a Comment jugez-vous a posteriori le processus mis en place en vue de la création de l'agglomération? Que feriez-vous différemment?
1. b Quelle influence cela a-t-il eu sur l'appropriation des acteurs de l'agglomération politique, population)?
1. c Quelle influence cela a-t-il eu sur la légitimation des acteurs de l'agglomération (politique, population)?
2. Quels enseignements tirez-vous du processus engagé en vue de la création de l'agglomération?
3. Comment voyez-vous la collaboration au sein de l'agglomération dans le futur? Quelles sont les orientations à suivre? Les potentiels à exploiter?

8. Rôle de la Confédération

1. Comment évaluez-vous le soutien de votre projet-modèle par la Confédération? Quels sont les aspects positifs à relever? Quels ont été les problèmes rencontrés?
2. Comment évaluez-vous les échanges d'expérience/la collaboration avec les porteur d'autres projets? Quels sont les aspects positifs à relever? Quels ont été les problèmes rencontrés?

Annexe II: Bref descriptif des projets-modèles

• Netzstadt AareLand

Descriptif: Le projet a consisté en l'élaboration d'un réseau urbain intégrant une stratégie de développement spatial, économique et social ainsi qu'une collaboration transcantonale. La collaboration a été concrétisée par la création de la marque «AareLand», d'un logo et d'un site Internet, la revalorisation et la mise en réseau des espaces bordés par l'Aar et la Wigger sous la forme d'un parc d'agglomération, la création d'une communauté tarifaire pour les transports publics et l'élaboration d'un projet d'agglomération transcantonale Transports et urbanisation. Des actions sont également prévues dans le domaine culturel.

Organisation: L'organisation du projet AareLand est constituée du Conseil du réseau de villes et de l'équipe opérationnelle et d'un secrétariat général. Le Conseil du réseau de villes qui assure la direction politique réunit les trois présidents de ville et les aménagistes cantonaux. Les aménagistes des trois villes font partie de l'équipe opérationnelle.

Périmètre: Au début du processus, le périmètre se limitait aux trois villes de Zofingue, Aarau et Olten et leurs environs. Au cours du processus, le périmètre s'est étendu pour correspondre à celui des trois organisations d'aménagement régional. 60 communes en font désormais partie.

• Oberthurgau, Regionale Entwicklung fördern und Umnutzungspotenziale aktivieren

Descriptif: La région de Haute-Thurgovie a mis en place un système de gestion régionale des friches industrielles pour relancer l'économie et renforcer la coopération régionale. Les communes ont élaboré un règlement commun de gestion des friches industrielles qui a été présenté à l'occasion de plusieurs expositions.

Organisation: Ce projet-modèle a été placé sous la responsabilité du groupe d'aménagement régional de Haute-Thurgovie qui a confié l'organisation du projet à son secrétariat.

Périmètre: Le périmètre de ce projet recoupe celui du groupe d'aménagement régional de Haute-Thurgovie. Il est constitué de 18 communes.

• Ein Bild der Region Bern, Ideenkonkurrenz

Descriptif: L'association «Verein Region Bern» a lancé en 2005 le concours d'idées «Ein Bild der Region Bern». Trois équipes interdisciplinaires y ont participé, élaborant en parallèle leur image de l'avenir de la région bernoise. Les propositions des trois équipes ont été débattues et analysées, par des spécialistes et par des membres de milieux politiques et de l'administration au niveau communal. Par la suite, un forum a été organisé pour inviter la population à entrer dans ce débat.

Organisation: Ce projet-modèle a été conduit par la «Verein Region Bern» qui a recouru pour ce projet à des experts et à une équipe de direction composée de représentants du canton et de la région.

Périmètre: Le périmètre correspondait au départ à celui de l'association Verein Region Bern. Durant le projet, il s'est agrandi pour passer de 27 à 47 communes.

- **Agglomerationsstrategie des Kantons Bern**

Descriptif: Le gouvernement bernois a élaboré un rapport intitulé «Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale» qui prévoit la création de bases juridiques pour instituer une conférence régionale et adapter les instruments utilisés dans le domaine de l'urbanisation et des transports. Le territoire du canton est subdivisé en six régions afin d'assurer la collaboration ville-campagne.

Soumise à une procédure de consultation en 2004, cette stratégie a recueilli une majorité d'avis positifs. Le Conseil-exécutif bernois et le Parlement ont donc adopté le rapport en 2005. Le Conseil-exécutif a ensuite préparé un projet de modification de la Constitution devant permettre une collaboration contraignante entre les agglomérations et les régions bernoises en introduisant des conférences régionales. Après leur acceptation en votation populaire, ces modifications sont entrées en vigueur en janvier 2008.

Organisation: Un groupe de travail placé sous la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et constitué de représentants de divers offices de l'administration s'est d'abord créé. Il était épaulé par un groupe de suivi politique, lui aussi sous la responsabilité de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et constitué de représentants des villes et des régions.

Par la suite, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire a repris la direction du projet. Un groupe de suivi politique réunissant des représentants des villes, des communes d'agglomération, de l'espace rural et du Conseil-exécutif s'est créé. Par ailleurs, un comité de projet global, constitué de représentants de plusieurs offices, a été institué pour assurer la coordination. Des spécialistes externes ont apporté leur soutien technique et six groupes d'experts spécialisés ont été nommés dans chacune des régions.

Périmètre: A l'origine, le périmètre défini correspondait à celui des agglomérations de l'OFS. Avec la Nouvelle politique régionale de la Confédération, le canton de Berne a considéré qu'il était opportun d'élargir ce périmètre vers les espaces ruraux. Le projet reprend désormais le périmètre des Conférences régionales des Transports qui regroupe les 392 communes du canton.

- **Agglomeration Brig-Visp-Naters: Zentrum des Oberwallis**

Descriptif: Les objectifs sont de créer un climat propice au dialogue, de conférer une identité à la région, d'évaluer la pertinence de modes de gestion plus efficaces de l'infrastructure existante, de regrouper certaines fonctions administratives, de formuler une politique commune dans les domaines de la culture et de l'organisation du territoire, d'adopter une position commune en matière de promotion économique et de créer un réseau de transports publics attrayant.

Organisation: Les présidents des communes de Brigue, Viège et Naters ont créé avec les secrétaires communaux une Conférence d'agglomération.

Le travail se répartit entre 7 commissions thématiques (économie & environnement, tourisme, culture, sport, social & santé, formation, urbanisation & transports).

Périmètre: Au départ, seules les trois communes de Brigue, Naters et Viège faisaient partie du projet. Deux ans plus tard, six communes environnantes ont rejoint le projet.

- **Modellvorhaben Agglomeration Chur und Umgebung (MACU)**

Descriptif: Ce projet-modèle avait pour objectif de renforcer durablement la coopération à l'échelle régionale. Le projet a commencé en 2003 par une analyse détaillée des relations spatiales dans la région, notamment dans les domaines des transports, de la démographie, du marché de l'emploi, de

l'économie, de l'agriculture et de la culture. Cette étude a ouvert la voie à l'élaboration d'une conception du développement territorial et d'une conception des transports. En 2005, un projet d'agglomération comprenant une plateforme de coordination pour la coopération interrégionale a pu être établi.

Organisation: L'équipe de projet était constituée de représentants des régions et de la ville de Coire. L'Office cantonal du développement territorial a pris en charge la direction du projet. La réalisation du projet a bénéficié de compétences externes et d'un comité de suivi largement représenté. Les communes sont liées à la structure régionale dont elles font partie et une plateforme de coopération a été mise en place.

Périmètre: 77 communes grisonnes, 8 communes saint-galloises: (agglomération de Coire et environs: Rheintal des Grisons, Surselva jusqu'à Ilanz; Heinzenberg/Domleschg jusqu'à Thusis; Mittelbünden jusqu'à Lenzerheide; Schanfigg; Prättigau jusqu'à Schiers/Küblis; Walensee/Sarganserland jusqu'à Sargans/Mels)

• Zone d'activités régionale de Delémont (ZARD)

Descriptif: Le projet-modèle consiste à réaliser une nouvelle zone d'activités dans la région de Delémont (ZARD). Ce parc technologique est destiné à accueillir des entreprises à haute valeur ajoutée employant du personnel qualifié de manière à promouvoir une image forte et dynamique au-delà des frontières régionales. Après l'élaboration d'un schéma directeur d'occupation du sol et d'équipement, les communes ont créé une société mixte chargée de la gestion de la ZARD. Les communes impliquées ont mis sur pied un système de péréquation financière comprenant non seulement le partage des frais d'équipement et de promotion, mais aussi des recettes fiscales.

Organisation: La direction du projet réunit des maires et des conseillers communaux tandis que la réalisation du projet est du ressort des communes, du canton et d'acteurs privés.

Périmètre: Les communes de Delémont, Courroux, Courrendlin et Vicques sont à l'origine du projet. Trois autres communes se sont jointes à ce projet.

• Constitution de l'agglomération de Fribourg

Descriptif: Sur la base de la loi sur les agglomérations du canton de Fribourg, une assemblée constitutive a élaboré les statuts de l'agglomération de Fribourg. Ces statuts règlent notamment les modalités d'organisation, de répartition des tâches et de financement au sein de l'agglomération. Après l'acceptation de ces statuts en votation populaire en juin 2008, l'agglomération de Fribourg s'est constituée. Elle dispose de compétences dans les domaines des transports, de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, ainsi que de la promotion économique, touristique et culturelle.

Organisation: L'assemblée constitutive a rassemblé des délégués de chaque commune. Le nombre de délégués par commune a été défini en fonction du nombre d'habitants de chaque commune. De plus, trois commissions ont été créées pour s'occuper des finances, des affaires juridiques et des activités.

Désormais, l'agglomération de Fribourg est constituée d'un comité d'agglomération (Exécutif), d'un Conseil d'agglomération (Législatif) et de quatre commissions.

Périmètre: 10 communes en font partie.

• Interlaken und Umgebung auf dem Weg zur Alpen- und Tourismusstadt

Descriptif: Les sept communes de l'agglomération d'Interlaken ont créé une conférence d'agglomération en 2002 qui a élaboré divers projets dans les domaines de l'urbanisation et des transports, de l'économie, du tourisme, du sport et de la culture. La conférence s'est par ailleurs penchée sur le changement d'affectation de l'aérodrome militaire d'Interlaken. Par la suite, la commission pour les thèmes liés à l'agglomération a remplacé la conférence d'agglomération au sein de la conférence régionale.

Organisation: L'association Verein Regionalplanung Oberland-Ost est la structure responsable du projet. La Conférence régionale qui a été instituée en 2008 chapeaute la commission pour les thèmes liés à l'agglomération.

Périmètre: Au départ, le périmètre correspondait à celui de la définition OFS, complété du territoire de la commune de Därligen. La création de la Conférence régionale a entraîné la modification de ce périmètre, désormais modulable en fonction de chaque sous-projet.

• Création de l'agglomération lausannoise

Descriptif: Le canton de Vaud, l'association de communes Lausanne Région et la ville de Lausanne se sont engagés depuis 2002 dans un processus de réflexion sur l'élaboration d'une nouvelle structure institutionnelle permettant de mieux prendre en considération les besoins de l'agglomération. Ce projet-modèle a permis d'identifier des domaines et des modalités de collaborations intercommunales possibles. Cette démarche s'est ensuite élargie à l'agglomération Lausanne-Morges et s'est prolongée par l'élaboration, en priorité, d'un projet d'agglomération Transports et urbanisation.

Organisation:

- Groupe de pilotage: représentants du canton, de la Confédération, de Lausanne Région et de la ville de Lausanne
- Groupe de suivi technique: représentants du canton, de Lausanne Région et de la ville de Lausanne
- Groupes de travail économie, aménagement urbain/transports/environnement, institutions/finances: représentants du canton, de Lausanne Région, de la ville de Lausanne et de diverses institutions.

Périmètre: Agglomération de Lausanne

• LuzernPlus

Descriptif: Les communes de l'agglomération lucernoise se sont associées au canton pour former le «Projekt Agglomeration Stadt Luzern» (PASL). Une conception en vue de la simplification et du renforcement de la collaboration a été élaborée sur la base de principes directeurs. La création de deux syndicats à vocation multiple (aménagement du territoire et transports; gestion des déchets et des eaux usées) ont constitué le noyau de ce projet.

Faisant suite au PASL, l'association LuzernPlus a été créée en février 2006. LuzernPlus réunit treize communes de l'agglomération où vivent 185'000 habitants. Elle a pour vocation d'améliorer la coordination au sein de l'agglomération, d'assurer le travail de lobbying vers l'extérieur et de renforcer l'identification des habitants à l'agglomération. Deux nouveaux projets de collaboration ont été lancés. D'une part, un modèle de collaboration baptisé «Agglo-Kids» a été élaboré pour les garderies d'enfants dans la région de Lucerne, dans l'objectif d'offrir suffisamment de places d'accueil extrafamilial au niveau régional et d'en garantir l'accès indépendamment de la commune de rési-

dence. D'autre part, le projet «Energie-Region» met l'accent sur les économies d'énergie, notamment grâce à l'utilisation des pertes de chaleur.

Organisation: L'organe responsable du PASL était constitué de représentants des communes, du canton, de l'association d'aménagement régional et de la Confédération. Ensuite, l'association Netzwerkverein LuzernPlus s'est créée et en 2010, l'association d'aménagement régional de Lucerne et LuzernPlus ont fusionné pour constituer l'association de communes LuzernPlus.

Périmètre: LuzernPlus compte 13 communes d'agglomération. La nouvelle association de communes réunit les communes de l'association d'aménagement régional plus 3 autres communes, soit au total 22 communes.

• Agglo Obersee im Raume Freienbach-Jona/Rapperswil/Rüti

Descriptif: Trois projets-clés ont été définis dans le cadre de ce projet-modèle: le renforcement de l'identification à l'agglomération, notamment en cherchant à la rendre plus visible dans les médias, l'amélioration de la collaboration dans le domaine de la formation ainsi que l'intensification de la coopération dans le domaine des transports publics. Ces travaux ont conduit à l'élaboration d'un projet d'agglomération Transports et urbanisation.

Organisation: Les présidents des communes concernées ont donné le coup d'envoi et se sont intégrés à l'organisation du projet. Les trois cantons de Saint-Gall, Schwyz et Zurich avaient dès le départ participé à la conduite du projet.

Une association a été créée en 2009 pour assurer la responsabilité du projet d'agglomération. L'assemblée de cette association est constituée de représentants de toutes les communes et délègue les tâches opérationnelles à un secrétariat général.

Périmètre: Au départ, seules les trois communes de Freienbach, Rapperswil-Jona et Rüti dans les cantons de Schwyz, Saint-Gall et Zurich ont fait partie du projet-modèle. Par la suite, il s'est avéré nécessaire d'agrandir l'Agglo Obersee pour satisfaire aux exigences requises pour le périmètre des projets d'agglomération. 10 communes sont désormais membres à part entière de l'Agglo Obersee et trois autres sont membres associés.

• Agglomeration Schaffhausen Plus

Descriptif: Le projet-modèle a consisté en une analyse systématique et détaillée de la situation de référence, ainsi que des mesures envisageables concernant le périmètre, les contenus et les possibilités institutionnelles. Cette analyse de base a ensuite abouti à l'élaboration d'une stratégie d'agglomération et à la création d'un organisme de coordination: l'association de l'agglomération de Schaffhouse (Verein Agglomeration Schaffhausen). La stratégie prévoyait l'élaboration d'un projet d'agglomération Transports et urbanisation qui a été présenté et remis aux services fédéraux. Des possibilités de collaboration dans d'autres domaines, notamment dans celui de la culture, ont été également mises en évidence.

Organisation: Le groupe de pilotage du projet fonctionnait sous la responsabilité de la Chancellerie cantonale. Son cœur opérationnel réunissait tous les services et groupements importants. Plusieurs échelons ont été ajoutés du côté allemand. L'association de l'agglomération de Schaffhouse (Verein Agglomeration Schaffhausen) a été créée au cours du processus.

Périmètre: Le périmètre couvre plus de 40 communes dans les cantons de Schaffhouse, Thurgovie et Zurich et trois arrondissements allemands.

- **Projet-pilote agglomération Vevey-Montreux-Riviera**

Descriptif: Les communes de la région Vevey-Montreux disposent d'un Service des affaires intercommunales SAI qui coordonne et gère les collaborations entre les communes. Le projet-modèle consiste en la présentation de pistes de réflexion sur le renforcement et la simplification de ces collaborations. Une analyse détaillée de la situation existante, incluant la vision des membres des exécutifs communaux, a été réalisée. Ces éléments ont permis d'établir un diagnostic des points forts et des potentiels d'amélioration de la régionalisation.

Organisation: Les travaux liés au projet-modèle ont été effectués principalement au sein du service des affaires intercommunales SAI. Des spécialistes externes ont été mandatés en plus.

Périmètre: Le périmètre correspond à celui de l'arrondissement de Vevey et englobe 10 communes.

- **Netzstadt Glattal**

Descriptif: Pour résoudre leurs problèmes et aménager la vallée de la Glatt en un lieu agréable à vivre, les communes de l'association «glow.das Glattal» ont conclu des conventions contraignantes rassemblées dans un manifeste. Plusieurs domaines y sont traités, notamment les transports, la qualité de vie, la nature et le paysage, l'encadrement des jeunes et le placement de la main-d'œuvre.

Organisation: La structure d'organisation était constituée d'un groupe de travail et d'un groupe de pilotage travaillant en étroite collaboration avec des membres des exécutifs et des employés de l'administration. Des spécialistes externes ont apporté un soutien aux travaux.

Périmètre: Le périmètre correspond à celui de l'association «glow.das Glattal» et s'étend sur huit communes dans le nord de l'agglomération zurichoise.

- **Konzept Siedlung und Verkehr Zürich und Umgebung**

Descriptif: Le but de ce projet était de lancer une réflexion sur l'évolution de l'urbanisation et des transports et sur la coordination de ces deux domaines. Un concept modèle a été élaboré au cours d'un processus qui a duré près de deux ans avec la participation de quelque 80 délégués du canton et de la ville de Zurich, ainsi que des régions périphériques. La thématique du paysage a été ajoutée en cours de processus. Les documents élaborés ont été soumis à la consultation de toutes les communes, des régions d'aménagement et d'une sélection de services administratifs du canton et de la ville de Zurich qui ont pu donner leur avis.

Organisation: L'organisation du projet s'appuie sur une large base de représentants et compte de nombreux élus politiques (des exécutifs et législatifs communaux et cantonaux).

Périmètre: Le périmètre correspond à celui de l'association d'aménagement régional Zurich et environs (Verein Regionalplanung Zurich und Umgebung – RZU) qui englobe la ville de Zurich et les six régions d'aménagement limitrophes, regroupant au total 73 communes.

- **Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich**

Descriptif: Mis sur pied par le canton de Zurich, les villes de Zurich et Winterthur et l'association zurichoise des présidences des communes, le projet-modèle vise le développement de structures améliorant la collaboration dans l'espace économique zurichois. Une étude effectuée a mis en évidence trois champs d'action:

- la création d'une conférence métropolitaine
- l'introduction de conférences intercommunales dans le canton de Zurich
- la création de groupes de pilotage bilatéraux et intercommunaux pour la mise en œuvre de projets d'agglomération.

Pour ce qui est du premier champ d'action, 5 conférences métropolitaines ont été organisées depuis 2007. Ces conférences sont axées entre autres sur la recherche d'une forme de coopération institutionnelle entre les communes et les cantons (Verein Metropolitanraum) et entre les cantons (Regierungskonferenz Metropolitanraum). La cinquième conférence métropolitaine de juillet 2009 a vu la création de l'association de la Conférence métropolitaine (Verein Metropolitankonferenz) et celle de la Conférence des Exécutifs de l'espace métropolitain de Zurich (Regierungskonferenz des Metropolitanraums Zurich). Les cantons-membres de la conférence des gouvernements forment la chambre cantonale de l'association.

Les travaux effectués dans les champs d'action 2 et 3 ont duré de 2004 à 2008, mais le champ d'action 2 a été clos par manque d'intérêt des communes tandis que le champ d'action 3 a été transféré dans le projet sectoriel 1.

Organisation: Le canton et la ville de Zurich ont porté le projet dès ses débuts. Ensuite, le projet a bénéficié du soutien politique d'un Conseiller d'Etat, du président de la ville de Zurich, de la ville de Winterthur et de l'association des présidences de communes.

La structure de départ a été maintenue jusqu'au 10 juin 2008, mais d'autres cantons étaient déjà invités aux ateliers organisés. Par la suite, les cantons de Thurgovie, Zoug et Schaffhouse ainsi que les villes de Baden, Rapperswil-Jona et Frauenfeld ont été intégrées à la structure du projet.

L'association Espace métropolitain de Zurich et la Conférence des Exécutifs de l'Espace métropolitain de Zurich ont été créées en 2009.

Périmètre: Plus de 200 communes sont impliquées dans le projet.