



Document de position

Coopération villes - campagnes

Etat au 1er octobre 2010

Résumé

En Suisse, les espaces ruraux et les espaces urbains sont fortement imbriqués. Dans ce cadre, la coopération entre ces espaces est une nécessité. Bien trop souvent, la coopération villes - campagnes bute sur des questions politiques. Pour le SAB, deux points sont primordiaux : la coopération villes - campagne se concrétise soit au niveau national, soit sur le plan régional.

Au niveau national, il est avant tout nécessaire de renforcer le dialogue en :

- Introduisant les notions d'espaces urbains et ruraux, de même que le principe de coopération au sein des espaces fonctionnels, lors de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire,
- Elargissant la Conférence tripartite sur les agglomération (CTA) aux régions rurales,
- Concevant une politique en faveur des régions rurales avec l'appui du SAB,
- Développant des directives stratégiques dans le cadre du « projet de territoire Suisse »,
- Tenant davantage compte des principes de la cohésion territoriale,
- Diffusant une image réaliste des régions de montagne et de l'espace rural et en luttant contre les idées reçues.

Si le dialogue doit être renforcé sur le plan national, au niveau régional, il faut créer des partenariats entre les espaces urbains et ruraux. Il faut également faire des réflexions sur les espaces fonctionnels, comme cela a déjà été le cas en 1974, lors de la création des régions de montagne.

1. Bases

- Discussions menées au sein du Comité du SAB avec des représentants de l'Office fédéral du développement territorial, de la Conférence des gouvernements cantonaux et de la Conférence régionale Bern-Mitteland
- Divers documents provenant du symposium d'Eggiwil
- Rapport de la Conférence tripartite sur les agglomérations au sujet de l'adéquation de la politique des agglomérations avec celle de l'espace rural (2009)
- Livre vert de la commission européenne sur la cohésion territoriale en Europe (2008)
- Divers autres documents.

2. Situation initiale

Les agglomérations regroupent environ 20% du territoire national et hébergent près de 75% de la population suisse. A l'inverse, les régions de montagne et l'espace rural comprennent 80% de la superficie et rassemblent 25% des habitants de ce pays. Cette superficie atteindrait même les 93%, si l'on tenait compte d'une étude européenne de 2004, qui inclut la ville de Zurich dans les régions de montagne (Nordregio 2004). Autrement dit, les frontières entre villes et campagnes sont de plus en plus ténues. Plusieurs agglomérations, comme Coire, Sion et la Chaux-de-Fonds se trouvent au milieu des régions de montagne et de l'espace rural. A ce titre, elles ont une influence importante, par exemple dans le domaine du service public ou en tant que lieux de travail. Pour leur part, les grandes agglomérations, comme Bâle, Zurich ou Genève, doivent notamment leur attractivité à la présence des régions attenantes. Cette imbrication est si forte, que la ville de Zurich va jusqu'à afficher le Cervin sur certaines de ses publicités.

Les frontières entre les espaces ruraux et urbains disparaissent de plus en plus. Cela se traduit notamment par le mitage du territoire et l'empiètement des agglomérations sur l'espace rural. Au niveau social, les modes de vie et les besoins des citadins et des campagnards sont de plus en plus semblables. Les personnes vivant à la campagne ont les mêmes besoins culturels, les mêmes

attentes professionnelles ou les mêmes exigences au niveau du logement, que les populations urbaines. L'image romantique de campagnards portant quotidiennement le costume traditionnel et vacant à des occupations agricoles est complètement dépassée. Le rapprochement des identités conduit souvent à ce que les personnes résidant dans un centre régional rural ne se considèrent plus comme des campagnards mais comme des urbains. Cette réalité peut constituer un problème quant à la cohésion des régions rurales.

Les villes et les campagnes sont liées par une certaine interdépendance. Les régions rurales fournissent aux villes des produits alimentaires, de l'eau, ainsi que d'autres prestations écologiques. Elles constituent également des zones de détente et d'habitation pour les personnes travaillant en ville. Pour leur part, les villes proposent surtout de nombreuses places de travail. Toutefois ces deux types d'espace ont également leurs désavantages. Les zones urbaines doivent souvent faire face à des problématiques sociales (vieillesse de la population, chômage, personnes marginales, etc.). Les régions de montagne et les espaces ruraux sont, pour leur part, confrontés à des distances importantes qui influencent leur accessibilité et qui ont des répercussions sur certaines branches économiques. Ces différents éléments démontrent que les villes et les campagnes sont différentes, tout en étant intimement liées. On pourrait dans ce cas parler de symbiose.

L'attractivité croissante des zones rurales contribue à réduire les effets négatifs de la concentration urbaine. Cette tendance concerne notamment la problématique des transports. La concentration spatiale ou le fort nombre de places de travail conduit à une surcharge du trafic (privé et public) dans les centres urbains. La poursuite de cette concentration n'est donc pas souhaitable, tant du point de vue du trafic que par rapport à l'organisation du territoire. La politique d'organisation du territoire doit donc veiller à renforcer l'attractivité des zones rurales, de façon à contrer les effets négatifs de la concentration urbaine.

L'instrument central créé pour réduire les inconvénients pesant sur les régions urbai-

nes et rurales est constitué par la péréquation financière. Cet instrument, introduit en 1959, avait originellement pour but de réduire les disparités dont souffraient les régions de montagne. Avec la réforme de 2008, les charges liées au fonctionnement des villes ont été explicitement reconnues. Dans ce cadre, les régions de montagne ont renoncé à une partie de leurs moyens financiers et reconnaissent les problématiques sociodémographiques. Le fonds d'infrastructure a d'ailleurs été créé pour faire face aux difficultés du trafic urbain. Ainsi, depuis 2008, la Confédération s'est engagée dans le domaine des infrastructures de transport urbain. Le principe selon lequel la Confédération n'intervenait pas au niveau du trafic local a été remis en question.

La Confédération soutient des projets urbains. De l'autre côté, la politique régionale constitue un instrument spécifique en faveur des régions de montagne et de l'espace rural. La nouvelle politique régionale a pour but de favoriser la transmission d'impulsions de la part des centres urbains, envers les régions rurales. Néanmoins, cette notion est souvent absente des programmes d'agglomération. Ces derniers devraient donc intégrer la notion de coopération, notamment dans le domaine des transports.

La coopération villes - campagnes est nécessaire, notamment en raison de la situation décrite ci-dessus et des interdépendances communes. Toutefois, cette coopération bute souvent sur des enjeux pratiques ; en particuliers au sujet de la répartition des moyens financiers engagés par la Confédération. Cette question crée des tensions qui sont préjudiciables au développement du pays. Ce thème est actuellement abordée dans le cadre de la dotation financière des pots liés à la RPT.

3. Position du SAB

Le SAB s'implique pour le renforcement de la coopération villes - campagnes. Dans ce cadre, il faut faire la distinction entre la coopération au niveau national et les coopérations menées au niveau des espaces fonctionnels.

La coopération au niveau national

Un renforcement de la coopération entre les villes et les campagnes est souhaitable. A l'avenir, il y aura encore des divergences entre les villes et les campagnes. Il est donc d'autant plus important de maintenir le dialogue au niveau national. Ce dialogue doit se concrétiser entre partenaires bénéficiant d'un même traitement et être mené sans préjugé. Ce processus doit contribuer au développement de la Suisse. Dans ce cadre, il faut admettre l'idée que les régions urbaines et les régions rurales contribuent toutes deux à la capacité concurrentielle de la Suisse.

La mention des villes, des communes et des régions de montagne au sein de la Constitution fédérale constitue un pas important. Depuis lors, la Confédération a développé une politique en faveur des agglomérations, notamment par le biais de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA). D'un autre côté, la nouvelle politique régionale est surtout orientée vers une approche économique. Cette politique régionale ne poursuit donc plus l'approche intégrative de l'ancienne mouture. Elle ne constitue pas une politique globale en faveur des régions rurales, comme c'est le cas pour les agglomérations. Une telle politique doit encore être définie. Cette tâche doit être réalisée avec la participation du SAB.

La Conférence tripartite doit être élargie. De cette façon, il serait possible de recourir à une plateforme de dialogue adéquate. Les fondements de cette Conférence devraient se trouver dans la future révision de la loi sur l'aménagement du territoire. De même, les régions urbaines et rurales devraient être explicitement mentionnées dans cette même loi. Si l'élargissement de la Conférence tripartite n'était pas possible, il faudrait créer un organe semblable pour les régions de montagne et l'espace rural.

Le « Projet de territoire suisse » peut contribuer à favoriser la coopération villes - campagnes. La condition préalable est que ce concept propose de réelles perspectives de développement pour les régions de montagne et pour l'espace rural. Il est regrettable que l'espace rural n'ait pas été associé à l'élaboration du « Projet de

territoire suisse ». Dans ses dernières versions, celui-ci ne proposait pas de perspectives satisfaisantes pour les régions de montagne et l'espace rural. Une élaboration en commun de ce concept aurait représenté une opportunité pour le dialogue villes - campagnes. A l'avenir, il faut éviter ce genre d'erreur.

Les discussions de l'UE au sujet des fondements de la cohésion territoriale devraient être reprises au niveau suisse. Pour l'UE, la diversité de ses territoires constitue une force plutôt qu'une faiblesse. Dans les différentes politiques sectorielles, comme la politique énergétique, environnementale, etc, l'UE veut davantage tenir compte de la cohésion territoriale. En Suisse, c'est la péréquation financière (RPT) qui représente le plus important instrument de cohésion. Il a été remanié en 2008, pour tenir compte aussi bien des particularités des villes que des campagnes. La RPT est un instrument dont l'équilibre est délicat. C'est pour cela qu'il ne doit pas être remis en question.

Une des principales sources de tensions et de malentendus entre les villes et les campagnes provient des attentes ancrées dans l'esprit des individus. Ces attentes se traduisent souvent par des débats émotionnels, comme c'est le cas au sujet du retour du loup. Ces incompréhensions sont souvent liées à une fausse représentation des régions de montagne ou de leurs rôles. Ces dernières ne sont pas des réserves naturelles ou des parcs de loisir, mais avant tout des lieux de vie et des zones économiques pour leurs habitants. Afin que le dialogue villes - campagnes puisse fonctionner, il faut au préalable corriger les préjugés et les images véhiculées au sujet des régions de montagne et de l'espace rural.

Coopération au sein des espaces fonctionnels

La coopération villes - campagne doit aussi se concrétiser dans les espaces fonctionnels. Dans ce cadre, le niveau régional est primordial. Les programmes des agglomérations doivent prendre en compte les espaces ruraux attenants. Dans les espaces fonction-

nels dans lesquels la coopération est institutionnalisée, il faut particulièrement soigner la représentation des différentes communes / types d'espace. Les tentatives de coopération qui ont échoué sont généralement liées à la crainte des communes rurales, vis-à-vis de la prédominance des centres urbains.

En ce qui concerne les partenariats entre villes et campagne, le niveau régional joue un rôle primordial. C'est à ce niveau que se nouent les relations entre partenaires. Les nouvelles régions urbaines doivent encore s'organiser. Elles peuvent notamment profiter de l'expérience des zones rurales (régions LIM). Pour que les échanges aboutissent à une situation « gagnant – gagnant », il est nécessaire de prendre en compte les exigences des différents espaces.