



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et  
de la communication DETEC

Département fédéral de l'économie DFE

**Office fédéral du développement territorial ARE**  
**Secrétariat d'État à l'économie SECO**

Décembre 2006

---

# **La politique des agglomérations de la Confédération**

## **Rapport intermédiaire 2006**

---

Referenz/Aktenzeichen: 214.4-A

## Table

Condensé .....	3
1 Pourquoi ce rapport intermédiaire ?.....	5
2 La politique des agglomérations de la Confédération.....	5
3 État des lieux.....	8
3.1 Les projets modèles.....	8
3.1.1 Tour d'horizon.....	8
3.1.2 Les premiers résultats .....	10
3.1.3 L'évaluation des résultats des projets modèles obtenus jusqu'à présent .....	11
3.1.4 Le rôle de la Confédération .....	14
3.1.5 Les aspects positifs et les aspects critiques de l'instrument « projet modèle » .....	15
3.2 Les projets d'agglomération.....	16
3.2.1 Généralités .....	16
3.2.2 Les projets d'agglomération Transports et urbanisation et le Financement du trafic d'agglomération .....	16
3.2.3 Aperçu des contenus traités par les projets d'agglomération, partie Transports et urbanisation.....	18
3.2.4 Les aspects positifs et les aspects critiques.....	19
3.3 La mise en réseau des politiques sectorielles de la Confédération.....	20
3.4 La collaboration tripartite.....	21
3.5 Autres mesures .....	22
3.5.1 Le monitoring de l'espace urbain suisse .....	22
3.5.2 Échange d'expériences, information .....	23
3.5.3 L'intégration au réseau de villes européen.....	24
3.5.4 Le projet urbain.....	25
3.6 La politique des agglomérations dans les cantons et dans les agglomérations.....	26
4 Conclusions.....	29
5 Quel avenir ? .....	30
5.1 Les interventions requises de la part de la Confédération .....	30
5.2 Les attentes de la Confédération envers les cantons.....	31
5.3 Les attentes de la Confédération envers les villes et des communes.....	32
6 Remarques finales .....	32
Annexe 1: Les projets modèles en bref.....	33
Annexe 2 .....	40
Rapport sur la politique des agglomérations de la Confédération : état de la mise en oeuvre .....	40
Annexe 3: .....	48
Prise de position de la Conférence tripartite sur les agglomérations et du Conseil de l'organisation du territoire .....	48

## Condensé

### L'origine du présent rapport

Fin 2001, le Conseil fédéral lançait la politique des agglomérations de la Confédération. Le présent rapport intermédiaire dresse un bilan des activités entreprises depuis lors au niveau de la Confédération, des cantons, des villes et des communes et donne un aperçu des points forts thématiques qui seront traités en priorité dans un avenir proche.

La Confédération a décidé de participer à la politique des agglomérations suite à la constatation que les agglomérations ne sont plus à même de résoudre seules leurs problèmes. Trouver des solutions devenait d'autant plus difficile que les espaces fonctionnels correspondent de moins en moins aux frontières institutionnelles.

Dans les cantons, les villes et les communes la politique des agglomérations de la Confédération s'exerce de manière subsidiaire. Elle se fonde sur l'art. 50 Cst et mise sur les incitations, ainsi que sur les appuis spécialisés et la mise en réseau. L'un des objectifs de la Confédération consiste à encourager une meilleure collaboration au sein des agglomérations. Au cours des cinq dernières années, la mise en œuvre de cette politique s'est concentrée sur les domaines d'activités prioritaires suivants :

- La Confédération a soutenu des projets novateurs dans le domaine de la collaboration et prenant la forme de projets modèles.
- Elle a proposé d'élaborer des projets d'agglomération qui permettent d'ancrer les nouvelles modalités de coordination et de renforcement de la collaboration.
- Elle a intensifié son engagement financier au niveau du trafic d'agglomération.
- Elle a mis en œuvre des mesures et des projets dans des politiques sectorielles de la Confédération qui ont une incidence sur les agglomérations.

### Les projets modèles

À ce jour, la Confédération a soutenu 31 projets modèles. La plupart d'entre eux ont pour principal objectif d'améliorer les modalités de collaboration au sein d'une agglomération par des moyens novateurs. Quelques-uns concernent la thématique « transports et urbanisation », respectivement la densification urbaine. L'instrument du projet modèle a fait ses preuves : des ressources humaines et financières relativement modestes ont permis à la Confédération d'obtenir des résultats importants. Dans de nombreuses agglomérations, les projets modèles ont ainsi contribué à porter les questions relatives aux agglomérations sur la scène politique.

### Les projets d'agglomération

L'échéancier de la Confédération prévoit qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2008, les bases légales seront en place pour permettre un engagement financier de la Confédération dans le trafic d'agglomération (législation d'exécution de la Nouvelle péréquation financière (RPT) et loi sur le fonds d'infrastructure). Alors que ces travaux avancent au niveau de la Confédération, les cantons, les villes et les communes d'une trentaine d'agglomérations sont en train d'élaborer les projets d'agglomération volet Transports et urbanisation nécessaires à cet effet et de constituer les organismes de pilotage adéquats.

Les cantons et les communes ont fait preuve de célérité et de flexibilité face aux intentions de la Confédération. Malgré un échéancier serré et la complexité politique et technique de la problématique, la plupart d'entre eux réagissent en proposant des approches novatrices. Les projets d'agglomération, encore à l'ébauche, devront être concrétisés dans le but de renforcer leurs effets selon les critères proposés par la Confédération

### La mise en réseau des politiques sectorielles de la Confédération

Le rapport de 2001 sur la politique des agglomérations de la Confédération présentait un éventail de projets susceptibles d'avoir une incidence sur la politique des agglomérations. Entre-temps, certains projets déterminants ont été mis en œuvre (par ex. la prise en compte des associations de communes en tant qu'interlocutrices à part entière dans le cadre de la loi sur la procédure de consultation et la création d'une base constitutionnelle pour la RPT) alors que d'autres objectifs n'ont pas encore été

atteints. La coordination interne au niveau de la Confédération, assurée par le Réseau de la politique des agglomérations, a fait ses preuves.

### **La collaboration tripartite**

Le 20 février 2001 a vu la création de la Conférence tripartite des agglomérations (CTA). En juin 2005, la CTA a dressé un bilan positif de ses travaux et elle a décidé de reconduire la collaboration pour une deuxième phase, jusqu'en 2009. Elle a par ailleurs résolu les difficultés à se faire une place parmi les conférences des directeurs cantonaux existantes. Désormais, ses travaux se concentreront sur les domaines suivants : aménagement du territoire et trafic d'agglomération, politique des étrangers et politique d'intégration, collaboration institutionnelle dans les agglomérations.

### **Les autres mesures**

Le rapport établit en outre le bilan des mesures suivantes :

- Monitoring de l'espace urbain suisse
- Echanges d'expériences et informations
- Intégration au réseau de villes européen
- Projet urbain

Le bilan est majoritairement positif. L'intégration dans le réseau des villes européennes, qui n'a pas pu être traitée en priorité pour des raisons budgétaires, constitue une exception.

### **La politique des agglomérations dans les cantons et les agglomérations**

La quasi totalité des cantons qui comptent une ou plusieurs agglomérations ont la politique des agglomérations à leur agenda. Jusqu'à présent, les efforts de la plupart d'entre eux se sont concentrés sur les mesures qui leur permettent de remplir les exigences minimales de la Confédération en matière de trafic d'agglomération. Rares sont les cantons qui ont systématiquement dressé la liste des interventions requises dans le domaine de la politique des agglomérations. Une trentaine d'agglomérations suisses (sur les cinquantes) ont néanmoins entrepris des travaux dont les objectifs rejoignent ceux de la politique des agglomérations de la Confédération.

### **Conclusion**

Le lancement de la politique des agglomérations a déclenché une dynamique positive dans beaucoup de cantons et dans leurs agglomérations. Là où cette dynamique existait déjà, la Confédération l'a soutenue et encouragée. Tant dans les milieux politiques que dans les milieux professionnels, la politique des agglomérations de la Confédération est bien acceptée et aucun changement de cap radical n'est requis. Il est donc souhaitable que les efforts et les travaux entrepris jusqu'ici se poursuivent, afin d'approfondir et de consolider les acquis.

# 1 Pourquoi ce rapport intermédiaire ?

Le 19 décembre 2001, le Conseil fédéral adoptait le Rapport sur la politique des agglomérations de la Confédération<sup>1</sup>, donnant ainsi le coup d'envoi d'une politique des agglomérations de la Confédération. Les effets de cet engagement d'un type nouveau de la Confédération ne pouvant être anticipés avec précision, le Conseil fédéral a chargé les deux offices qui pilotent cette politique, l'ARE et le SECO, de rédiger un premier rapport intermédiaire à fin 2006, ainsi qu'une évaluation à fin 2010.

Après une brève introduction qui décrit les grandes lignes de la politique des agglomérations, le présent rapport donne un tour d'horizon de ce qui a été accompli jusqu'ici et décrit les interventions qui restent à entreprendre.

Compte tenu des circonstances - la relativement faible durée de cette politique, la diversité et la complexité thématique, le grand nombre des acteurs impliqués, ainsi que les limites budgétaires -, il a été jugé peu opportun de procéder à une évaluation détaillée avec accompagnement externe. Le présent rapport se veut donc un état des lieux, dans le sens d'un bilan des activités de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. Etant donné la courte période de mise en œuvre de la politique des agglomérations, le rapport n'aborde pas les effets de cette politique sur l'espace, la société et l'environnement. Le présent bilan a été tracé en collaboration avec les partenaires dans les cantons, les villes et les communes.

## 2 La politique des agglomérations de la Confédération

Quelque 75 pour cent de la population suisse se concentre dans les espaces urbains (agglomérations et villes isolées, appelées ci-après « agglomérations ») (cf. fig. 1). Ces lieux jouent un rôle prépondérant pour le développement économique, culturel et social du pays : la compétitivité économique de la Suisse dépend en effet dans une très large mesure de la qualité de vie dans les agglomérations et de leur fonctionnalité.

Ces agglomérations se voient toutefois confrontées à des défis toujours plus complexes. La sub- et périurbanisation ont conduit à un découplage des lieux d'habitat, de travail et de loisirs. La dispersion des constructions en est la conséquence, provoquant une croissance des flux de trafic, qui, à leur tour, entraînent une surcharge des systèmes de transport, ainsi que des problèmes économiques et écologiques. La ségrégation sociale a pour effet de concentrer dans les villes-centres et dans certaines communes de la première ceinture d'agglomération les problèmes de société tels que le chômage, la pauvreté et le déficit en matière d'intégration des populations migrantes. Les villes-centres fournissent par ailleurs des prestations de services sociales et culturelles dont l'ensemble de l'agglomération profite, sans pour autant que les bénéficiaires n'aient à verser de compensation adéquate. Depuis quelque temps, ces charges liées à la fonction de centre urbain sont partiellement compensées sur une base facultative ou dans le cadre d'une péréquation financière intracantonale. Toutefois, la situation reste peu satisfaisante pour les communes de l'agglomération, tenues de payer pour des prestations de services sur lesquelles elles n'ont aucun droit de consultation.

Tant les villes-centres que les communes d'agglomération se retrouvent ainsi toujours plus souvent dans l'incapacité de résoudre seules les problèmes et les défis qui se posent à elles. La qualité de vie et la compétitivité des agglomérations ne peuvent être conservées, voire améliorées que si les villes et les communes renforcent leur coopération. De plus, vu que la résolution des problèmes nécessite

---

<sup>1</sup> Conseil fédéral, Politique des agglomérations de la Confédération (2001)

fréquemment des compétences qui relèvent des cantons et de la Confédération, leur implication devient souvent indispensable.

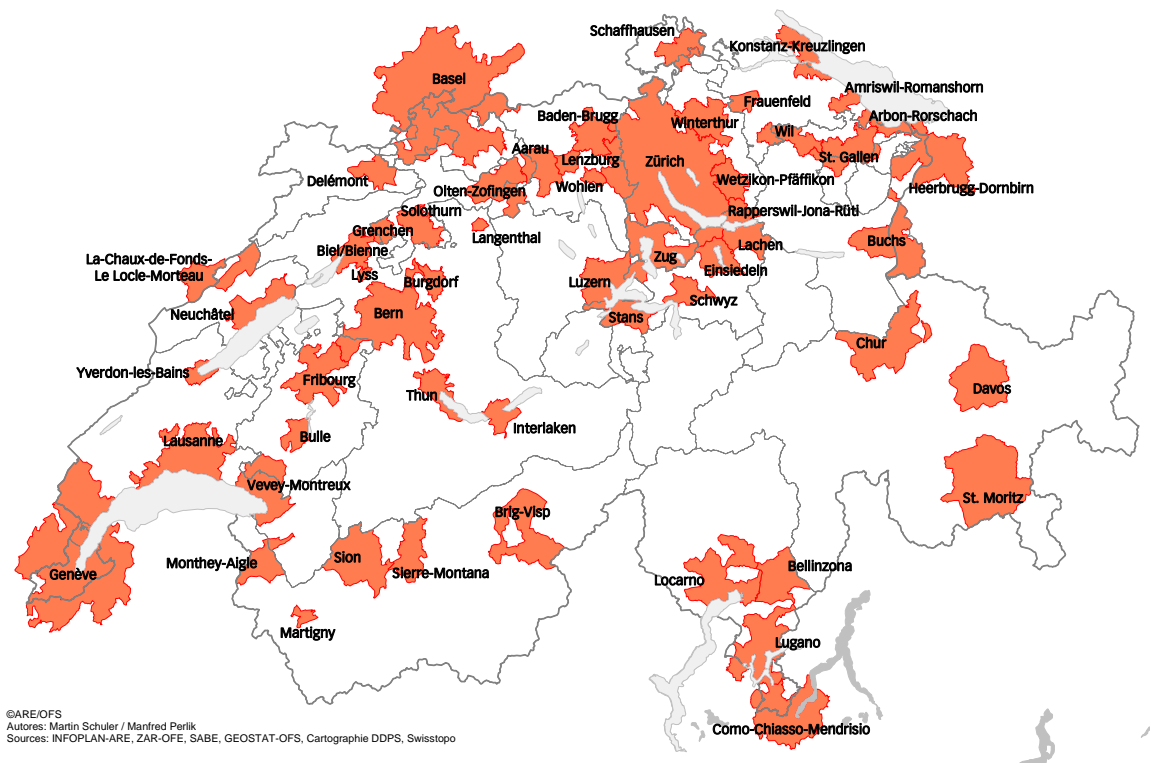


Figure no 1: Les agglomérations et les villes isolées (2000)

Ce constat est à l'origine de la politique des agglomérations de la Confédération, qui s'appuie pour l'essentiel sur l'art. 50, al. 3, Cst. Cette disposition engage la Confédération à prendre en considération la situation particulière des villes, des agglomérations et des régions de montagne.

L'objectif de la politique des agglomérations de la Confédération consiste donc à contribuer au développement durable des agglomérations, en soutenant notamment les processus suivants :

- le maintien et l'amélioration de l'attrait économique et de la qualité de vie dans les agglomérations;
- le renforcement du réseau de villes suisse;
- l'encouragement de la densification urbaine.

La politique des agglomérations de la Confédération se base sur cinq stratégies:

1. Une meilleure prise en compte et une meilleure coordination des besoins spécifiques de l'espace urbain dans les politiques sectorielles de la Confédération.
2. Le renforcement de la collaboration entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes.
3. Le renforcement de la collaboration au sein des agglomérations, entre les villes et entre les agglomérations au moyen d'incitations mises en place par la Confédération.
4. L'intégration du réseau de villes suisse au réseau de villes européen.

5. L'encouragement de l'échange d'expériences entre les différents acteurs dans le pays, ainsi que la sensibilisation de la population, des milieux politiques et des administrations à la réalité urbaine de la Suisse.

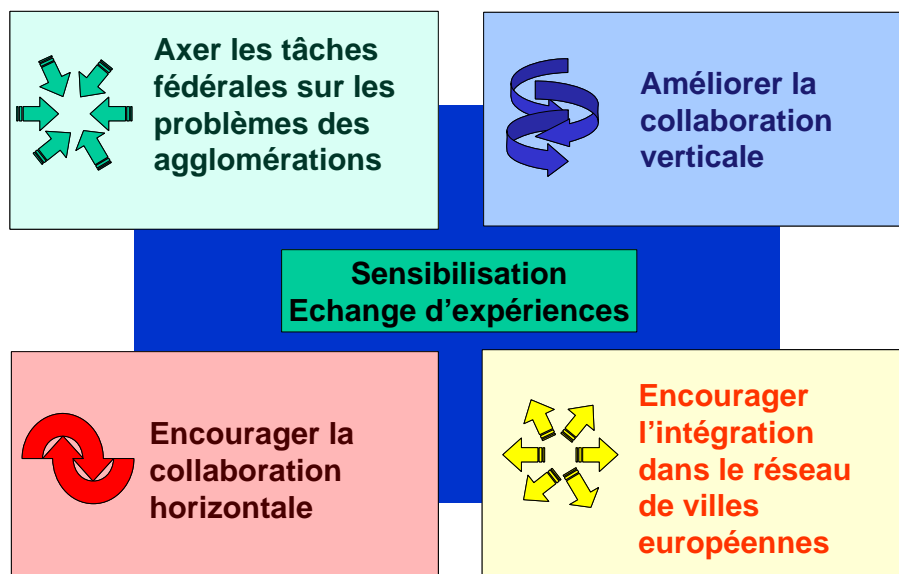


Figure no 2: Les cinq stratégies de la politique des agglomérations

Les cantons, les villes et les communes restent les acteurs principaux de la politique des agglomérations. La Confédération n'intervient qu'à titre subsidiaire, en apportant son soutien aux cantons, aux villes et aux communes si nécessaire, en créant des incitations et en assurant la mise en réseau des acteurs. Elle assure par ailleurs la cohérence de ses propres activités en faveur de l'espace urbain.

Au cours des cinq dernières années, la mise en oeuvre de cette politique s'est concrétisée principalement dans les quatre domaines suivants :

1. L'appui financier et technique de la Confédération accordé aux projets novateurs, appelés *projets modèles*. Parmi les projets qui peuvent faire l'objet d'un tel appui, citons ceux qui favorisent la promotion de la collaboration au sein d'une même agglomération ou entre plusieurs agglomérations, ou encore le développement urbain.
2. La proposition, par la Confédération, d'élaborer des *projets d'agglomération*, destinés à servir de base au renforcement de la coordination et de la collaboration au sein des agglomérations. Cet instrument a pour vocation de permettre aux cantons, aux villes et aux communes d'une agglomération de définir les axes d'intervention prioritaires au niveau régional et de mettre en oeuvre les projets nécessaires à cet effet.
3. Le renforcement de l'engagement financier de la Confédération en faveur du *trafic d'agglomération*. Ce champ d'intervention a été qualifié de prioritaire afin de maintenir la fonctionnalité des agglomérations à moyen terme et au-delà.
4. L'encouragement des mesures et des projets qui ont une incidence particulière sur les agglomérations dans les *politiques sectorielles* que sont l'aménagement du territoire, la politique régionale, les transports, l'environnement, la politique sociale, le logement, l'intégration des populations migrantes, la culture et le sport.

Pour compléter ces mesures, la Confédération est en train de mettre en place un *monitoring de l'espace urbain*, qui permet de suivre les tendances évolutives de points forts thématiques choisis.

## 3 État des lieux

### 3.1 Les projets modèles

#### 3.1.1 Tour d'horizon

Depuis début 2002, la Confédération a soutenu 31 projets modèles. L'un des objectifs principaux de la Confédération est l'encouragement de la collaboration. Le renforcement de la collaboration entre villes et communes d'une agglomération est en passe de devenir un facteur clé pour le maintien de la qualité de vie et de la compétitivité des agglomérations. Seule la mise en commun de toutes les forces d'une agglomération viendra désormais à bout de nombreux problèmes qui se posent et permettra de subvenir aux besoins croissants de la population et de l'économie.

Les projets modèles manifestent une grande disparité sur les plans du contenu et de la méthode. La plupart d'entre eux ont pour objet un renforcement de la collaboration, qui peut aller d'une collaboration au sein d'un projet à la réflexion institutionnelle sur une structure d'agglomération ayant force obligatoire pour les parties, en passant par des formes de collaboration facultatives. L'éventail thématique est large, lui aussi : élaboration de visions de développement, transports, développement urbain, zones industrielles supracommunales, gestion supracommunale de friches industrielles, paysage, parcs paysagers dans les agglomérations, culture, sport, tourisme, santé, promotion économique, construction de logements, etc.

Un petit nombre de projets se consacre à l'urbanisation et aux transports, au sens de projets pilotes pour les projets d'agglomération Transports et urbanisation (chap. 3.2). Deux projets, enfin, ont pour objet la densification urbaine.

Les projets se distinguent également par leurs conditions cadres. Les initiatives viennent de petites (p. ex. Delémont), de moyennes (p. ex. Vevey-Montreux) et de grandes agglomérations (p. ex. Zurich, Berne, Lausanne). Les villes alpines font elles aussi l'objet de projets (Interlaken, Coire, Brigue, Haute-Engadine), tout comme les problèmes spécifiques des agglomérations supracantonales (Agglo Obersee, Netzstadt AarauOltenZofingen) ou des agglomérations internationales (Genève, Bâle, Schaffhouse). La collaboration ville-campagne est elle aussi évoquée dans plusieurs projets modèles (stratégie pour les agglomérations du canton de Berne, Frauenfeld, Coire).

L'initiative des projets revient exclusivement aux régions concernées, qu'elle ait été prise au niveau cantonal, régional ou communal.

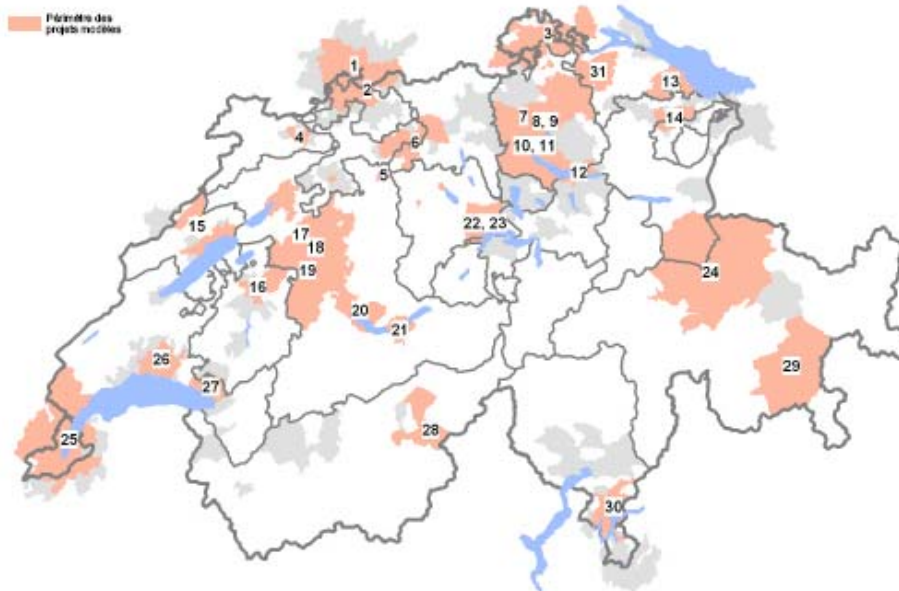
La figure no 3 donne une vue d'ensemble des agglomérations impliquées. Sur les 50 agglomérations et les cinq villes isolées, 28 agglomérations et une ville isolée participent à un projet modèle ; certains agglomérations étaient ou sont impliquées dans plusieurs projets. La répartition des projets modèles sur le territoire du pays est relativement homogène ; il faut toutefois signaler une certaine sous-représentation en Suisse romande et au Tessin, où aucun nouveau projet modèle n'a vu le jour depuis 2002.

L'annexe 1 donne une brève description des projets modèles. Des informations et des liens supplémentaires se trouvent sur [www.agglomeration.ch](http://www.agglomeration.ch).



### Projets modèles

(Etat juillet 2006)



Quellen: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-BFS, swisstopo, EuroGeographics TM

1. Bâle: Agglomération trinationale de Bâle (ATB)
2. Bâle: Salina-Raurica
3. Schaffhouse: Agglomération Schaffhausen Plus
4. Delémont: Zone d'activités régionale de Delémont (ZARD)
5. Langenthal, Sursee, Willisau, Zofingen, Olten, Solothurn: Städtesechseck – kantonsübergreifende Zusammenarbeit
6. Aarau-Olten-Zofingen: Netzstadt Mittelland
7. Zurich: Netzstadt Glattal
8. Zurich, Winterthur: Publikumsintensive Einrichtungen der Agglomération Zurich
9. Zurich: Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zurich
10. Zurich: Konzept Siedlung und Verkehr Zurich und Umgebung
11. Zurich: Analyse und Gestaltung eines „Polyzentrischen Metropolitanen Cluster“ der Metropolregionen Stuttgart, Zurich, Strasbourg, Torino/Milano und Lyon
12. Rapperswil-Jona-Rüti: Agglo Obersee im Raume Freienbach-Jona/Rapperswil/Rüti
13. Amriswil-Romanshorn, Arbon, Bischofszell: Oberthurgau, Regionale Entwicklung fördern und Umnutzungspotenziale aktivieren
14. St.Gall: Agglomerationsprojekt der Teilregion St.Gallen-West
15. Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds-Le Locle: Réseau Urbain Neuchâtelois (RUN)
16. Fribourg : Création de l'agglomération de Fribourg
17. Berne, Bienne, Thoun, Berthoud, Langenthal et Interlaken: Agglomerationsstrategie des Kantons Bern
18. Berne: Ein Bild der Region Bern, Ideenkonkurrenz
19. Berne: Mobilitätsstrategie der Region Bern
20. Thoun: Agglomération Thun – Prozess der Mitwirkung
21. Interlaken: Interlaken und Umgebung auf dem Weg zur Alpen- und Tourismusstadt
22. Lucerne: Nachhaltige Quartierentwicklung Basel-, Bernstrasse Luzern (BaBeL)
23. Lucerne: Luzern Plus
24. Coire: Agglomération Chur und Umgebung (MACU)
25. Genève : Projet d'agglomération franco-valdo-genevois
26. Lausanne: Création de l'agglomération lausannoise
27. Vevey-Montreux: Projet-pilote agglomération Vevey-Montreux-Riviera
28. Brigue-Viège-Naters: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Agglomération Brig-Visp-Naters im Hinblick auf die Eröffnung des NEAT-Basistunnels am Lötschberg
29. St-Moritz: Touristische Agglomération Oberengadin
30. Lugano: Rafforzare l'agglomerato di Lugano con un nuovo asse di trasporto
31. Frauenfeld: Agglomerationsprogramm Frauenfeld Plus (renforcement différencié de l'espace rural dans la région de Frauenfeld)

Figure no 3: Les projets modèles

### **3.1.2 Les premiers résultats**

Les premiers résultats au terme d'expériences faites avec les projets modèles et de diverses manifestations y relatives concordent avec les expériences faites dans des pays tiers, tels que la France, l'Allemagne et la Belgique. Certains résultats intermédiaires ont alimenté les recommandations de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA)<sup>2</sup> à propos de la collaboration dans les agglomérations. Des experts externes ont, de leur côté, analysé les répercussions de neuf projets modèles sur le développement économique<sup>3</sup> ; ces résultats ont eux aussi été pris en compte dans le présent rapport.

#### **Le périmètre de collaboration**

Le périmètre de collaboration est essentiellement le fruit d'une négociation politique. Ce processus se fonde certes sur l'analyse des relations fonctionnelles, mais il dépend tout autant des relations de confiance existantes (ou non) et des coopérations en place. Les périmètres qui résultent de tels processus se distinguent de ceux qui répondent à la définition de l'Office fédéral de la statistique ; pour certains projets, le périmètre défini est plus petit ; d'autres, par contre, intègrent l'espace rural environnant. Certains projets modèles ont consciemment commencé avec des périmètres de travail de petite dimension pour faciliter le démarrage, tout en se réservant l'option d'associer progressivement des communes supplémentaires par la suite. Dans d'autres cas, l'intégration explicite de l'espace rural constituait d'emblée une condition pour assurer une large acceptation du projet modèle.

#### **Le fond et la forme sont indissociables**

Un débat qui se limiterait aux aspects structurels serait difficile à communiquer. Personne n'aime acheter les yeux fermés. La recherche de structures débouche très rapidement sur la question des exigences de fond que doivent remplir ces structures. Inversement, les questions de contenu nécessitent très vite un cadre structurel. À défaut, la collaboration s'arrêtera à des échanges de courtoisies.

#### **L'amélioration des modalités de collaboration: une démarche d'ordre politique avant tout**

Il importe qu'un projet modèle soit d'emblée porté par des personnalités politiques qui s'engagent en sa faveur. Informer occasionnellement les milieux politiques des plus récents développements ne suffit pas. Les femmes et les hommes politiques doivent s'impliquer personnellement en faveur de ce processus.

#### **L'intégration d'emblée la population**

Il n'est pas possible d'amener, dans un court laps de temps, la population à s'identifier à son agglomération. Il faut donc trouver des moyens de l'intégrer dès les débuts d'un processus. Toutefois, trouver le moment adéquat n'est pas facile : dans la phase de départ encore fragile, les partenaires hésiteront à s'engager ; par la suite, il ne sera plus possible d'avoir d'impact sur le résultat.

#### **Le degré d'abstraction élevé rend difficile l'association de la société civile et la communication**

Les projets modèles se situent souvent à un niveau d'abstraction relativement élevé, dans la première phase du moins. Dans ce cas, il est difficile d'identifier, puis de mobiliser les acteurs adéquats prêts à participer activement. Les acteurs économiques, mais aussi la population s'engageront d'autant plus facilement que le point de ralliement est concret et que le projet est orienté vers un résultat. Le lancement de projets concrets dès une phase initiale et l'obtention rapide de résultats concrets constituent donc des facteurs de succès déterminants.

#### **Le facteur temps**

L'importance du processus politique rend quasi impossible le déroulement linéaire d'un projet modèle : à tout moment, il faut repenser l'échéancier, le déroulement et les priorités. Les retards par rapport à l'échéancier initial ne sont donc pas rares. Cette évidence met à l'épreuve la patience et la détermination des parties impliquées.

---

<sup>2</sup> Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.): Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, Berne 2004

<sup>3</sup> IRL, CEAT (Thierstein, Boulianne, Gabi, Reinhard): Die Modellvorhaben der Agglomerationspolitik: Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, Wirkungsabschätzung von 9 Modellvorhaben, Zurich / Lausanne 2004

### **L'indispensable engagement des cantons et des communes**

Le canton doit faire preuve d'un engagement fort et soutenir les efforts des communes; il doit également encourager la participation des communes sceptiques face aux développements. Cependant, le canton ne doit pas dominer le processus : la clé du succès réside dans un bon équilibre entre le travail cantonal de persuasion et les activités communales sur le terrain.

### **Un défi particulier : la collaboration transsectorielle**

La majorité des projets sont pilotés par les offices cantonaux ou les associations régionales d'aménagement. Pendant la phase de rapprochement et de structuration d'un projet, il est difficile pour les responsables de mobiliser d'autres unités d'organisation supplémentaires qui permettraient de remplir le critère de transsectorialité de la politique d'agglomération.

### **Les ressources humaines, un facteur limitant**

La capacité de mobiliser des ressources humaines et de les motiver en faveur d'un engagement à long terme constitue un autre facteur de réussite déterminant pour l'avenir des projets modèles. Les autorités de petites et de moyennes communes risquent notamment d'atteindre les limites de leurs capacités dans le cadre de la réalisation d'un projet modèle. Le succès n'est assuré que si les exigences en matière d'investissement de ressources sont alignées sur les objectifs du projet modèle.

### **La mise en place progressive d'une collaboration**

Une collaboration de type contraignant, qui s'accompagne d'une délégation de compétences, ne s'établit pas du jour au lendemain. Pour établir une relation de confiance, on peut réaliser ensemble des projets simples et de petite envergure, qui aboutissent à une situation win-win. Les expériences de ce type peuvent servir de base à l'institutionnalisation d'une collaboration, que ce soit sous la forme d'une association ou de conventions. La participation y reste facultative. Un pas supplémentaire est franchi lorsque, au niveau de l'agglomération, des décisions prises à la majorité deviennent possibles et les communes s'engagent à collaborer. Pour franchir ce pas, une relation de confiance et la volonté affirmée des principaux acteurs aux niveaux communal et cantonal sont des conditions indispensables.

#### **3.1.3 L'évaluation des résultats des projets modèles obtenus jusqu'à présent**

L'objectif principal du « projet modèle » consiste à créer des incitations pour améliorer la collaboration au sein des agglomérations et de mettre sur pied une plate-forme d'échanges au plan national.

L'objectif de la collaboration, esquissé de manière générale au début de la politique des agglomérations, peut depuis lors être mieux différencié sur la base des expériences réalisées et des résultats obtenus. Ainsi, la collaboration peut se mettre en place au travers de plusieurs phases de développement, qui peut concerner différents types d'objets.

Le développement de modalités de collaboration peut être subdivisé en trois catégories (cf. chap. 3.1.2):

- les collaborations orientées vers un projet ;
- les collaborations institutionnalisées facultatives ;
- les collaborations contraignantes.

Trois aspects de la collaboration sont prépondérants, un projet modèle pouvant recouvrir un seul ou plusieurs d'entre eux:

- Les aspects institutionnels de la collaboration : dans le cadre du projet modèle, les responsables du projet se penchent sur la question de l'organisation institutionnelle de la collaboration et de sa mise en œuvre.
- Les aspects conceptionnels de la collaboration : les projets modèles cherchent quels sont les domaines politiques qui nécessitent des interventions au niveau régional ; sur cette base, des points forts thématiques à approfondir sont définis. Dans certains cas, un projet est lancé de manière pragmatique, sur la base des connaissances préliminaires des parties impliquées,

parce que les initiateurs en attendent beaucoup et parce qu'il promet de renforcer la confiance.

- Les processus et les démarches en vue d'améliorer la collaboration: implicitement ou explicitement, la question de la démarche joue un rôle prépondérant dans tous les projets modèles. Certains d'entre eux se distinguent par le fait qu'ils mettent à l'épreuve des démarches novatrices en vue d'intégrer les milieux politiques, voire la population.

La situation de référence change dans chaque projet modèle. Le progrès obtenu dans les modalités de collaboration ne peut donc pas être mesuré de manière générale et abstraite, mais seulement par rapport à une situation de référence concrète. Il faut aussi préciser que les responsables d'un projet modèle ont en général la volonté de déclencher un processus politique à relativement long terme. Ces effets à long terme ne peuvent pas être évalués aujourd'hui ; d'ailleurs, une minorité seulement des projets est terminée à ce jour. Le présent bilan intermédiaire montre donc un état de la situation ; dans le cas de certains projets, les résultats sont susceptibles de changer durant les deux ou trois années à venir. Actuellement, il n'est pas encore possible d'émettre de prévisions concernant l'effet des projets à long terme.

On a également renoncé, pour l'heure, à procéder à une évaluation complète des projets modèles. Il faut en effet un certain temps avant de pouvoir évaluer à bon escient les succès obtenus et leurs effets, puisque les processus politiques entamés ne sont pas terminés dans la plupart des cas. L'évaluation ci-après se fonde donc en premier lieu sur les rapports intermédiaires que les responsables des projets remettent chaque année à la Confédération, ainsi que sur les expériences et les observations rassemblées durant l'accompagnement spécialisé des projets modèles par la Confédération.

L'annexe 1 décrit brièvement chaque projet modèle et fournit une évaluation qualitative des résultats obtenus jusqu'ici.

Le schéma ci-dessous donne un aperçu des modalités de collaboration recherchées et des aspects particuliers de la collaboration qui ont été abordés. Seuls les projets modèles qui ont explicitement pour objet la collaboration sont mentionnés.

	Les modalités de collaboration visées			Les aspects de la collaboration qui ont été traités		
	Orienté vers le projet	Facultatif	Contraignant	Institutionnels	Contenu	Processus <sup>4</sup>
Genève		X		X	X	
Lausanne		X		X	X	
Vevey-Montreux		non défini		X	X	X
Brig-Visp-Naters		X		X	X	X
Réseau Urbain Neuchâtelois (RUN)		X		X	X	X
Fribourg			X	X	X	X
Delémont	X				X	
Agglomérations-stratégie Kanton Bern		X	X	X	X	X
Ideenkonkurrenz Region Bern		X			X	X

<sup>4</sup> De par sa nature même, chacun des projets modèles s'occupe de questions de processus. La présente liste ne relève cependant que les projets modèles qui ont introduit des démarches particulièrement innovatrices pour orienter le processus.

	Les modalités de collaboration visées			Les aspects de la collaboration qui ont été traités		
	Orienté vers le projet	Facultatif	Contraignant	Institutionnels	Contenu	Processus <sup>4</sup>
Alpenstadt Inter-laken		X		X	X	
Städte-sech-seck	X				X	
Netzstadt AarauOltenZofingen		X		X	X	X
Netzstadt Glattal		X			X	X
Konzept Siedlung und Verkehr RZU		X			X	X
Agglo Obersee	X			X	X	
Oberthurgau	X				X	
Schaffhausen Plus		X		X	X	
Chur (MACU)	X				X	
Luzern Plus	X	X		X	X	
Bâle (ATB)		X		X	X	X
Strukturen Wirtschaftsraum Zurich		X	X	X		X
Frauenfeld		X			X	X

Figure no 4: Modalités et aspects de la collaboration (état : été 2006)

Dans l'ensemble, les résultats en matière de collaboration sont relativement positifs:

- Dans la majorité des projets modèles, des progrès ont été réalisés au niveau de la collaboration. Toutefois, ces progrès ne peuvent être que provisoires, dans la mesure où des retards ou des revirements restent possibles.
- Certains projets modèles n'ont pas atteint tous leurs objectifs escomptés, dans la mesure où les progrès en matière de collaboration ont été moins importants ou moins définitifs que prévu. Les obstacles peuvent être de nature politique, comme par exemple à Lausanne ou à Lucerne, ou plutôt de nature juridique, comme à Schaffhouse, qui est confrontée à la problématique spécifique d'une agglomération transfrontalière.
- La majorité des projets modèles mise sur une forme de collaboration facultative, mais institutionnalisée. Différentes formes de collaboration sont envisagées : on trouve des solutions contractuelles comme dans le cas de Netzstadt AarauOltenZofingen et du Réseau Urbain Neuchâtelois, des associations comme l'ATB à Bâle et Schaffhausen Plus, ou encore la conclusion d'un manifeste comme pour le projet Netzstadt Glattal.
- La mise en place d'une collaboration contraignante pose des défis politiques et juridiques complexes aux parties impliquées. Cette forme de collaboration n'a donc encore jamais été mise en œuvre. Des préparatifs qui vont dans ce sens sont actuellement en cours dans les agglomérations de Fribourg et de Berne. Par ailleurs, le Canton de Berne entend modifier sa législation de manière à permettre aux agglomérations sises sur son territoire de mettre au point des modalités de collaboration contraignantes par l'intermédiaire d'un conseil régional, au sens des recommandations de la CTA.
- Les projets modèles sont nombreux à tenter de surmonter la complexité du défi au moyen de processus novateurs. C'est tout particulièrement le cas des projets de Netzstadt Glattal (groupes de travail mixtes composés de représentations des milieux politiques et de l'administration), de la Regionalplanung Zurich und Umgebung (conférences conceptionnelles), et de la région de Berne (concours d'idées dans le cadre de forums d'habitants).

La plupart des projets modèles ont le mérite supplémentaire d'être de précieuses sources d'informations qui, abstraction faite des particularités régionales, sont transposables à d'autres situations :

- Le rapport de la CTA sur la collaboration dans les agglomérations a pu se référer aux premiers résultats des projets modèles pour analyser la situation et pour élaborer des mesures. Le rapport complémentaire de la CTA sur la collaboration intercantonale se fonde lui aussi sur des expériences concrètes faites dans le cadre de projets modèles.
- Les projets qu'on peut considérer comme des précurseurs des projets d'agglomération Transports et urbanisation forment un groupe particulier. Ils ont fourni une première série de résultats utilisés dans les travaux subséquents qui ont été entrepris au niveau fédéral et dans les agglomérations (cf. chap. 3.2). Ce sont en particulier les critères d'évaluation des projets d'agglomération qui ont, entre autres, pu s'appuyer sur les expériences faites dans le cadre des projets modèles.
- Les projets modèles qui abordent des sujets pratiquement inédits sont en mesure de fournir les premiers résultats. C'est par exemple le cas de Delémont, avec sa zone industrielle intercommunale, ou de Coire et environs et de Frauenfeld, qui traitent de la collaboration ville-campagne ; on trouve aussi la Haute-Engadine, qui affronte les défis propres à une agglomération touristique, ou encore la Haute-Thurgovie, qui aborde la gestion intercommunale des friches industrielles.

Ces résultats intermédiaires seront approfondis en vue du rapport d'évaluation de 2010.

### 3.1.4 Le rôle de la Confédération

La Confédération fournit un appui financier et technique aux projets modèles. Il s'agit à présent de connaître les effets de cet engagement.

L'initiative de la Confédération a joué un rôle déterminant dans la majorité des projets modèles. Dans certains cas, l'incitation de la Confédération a contribué à motiver une région à prendre une initiative à son tour. Dans d'autres cas, la Confédération est venue soutenir un projet en cours. Quelquefois, le rôle de la Confédération était moindre. La figure no 5 donne une vue d'ensemble de l'impact de la Confédération sur chacun des projets.

La Confédération comme initiatrice	La Confédération comme soutien	Projets indépendants de l'initiative de la Confédération
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Publikumsintensive Einrichtungen Zurich / Winterthour</li> <li>▪ Agglo Obersee</li> <li>▪ Lausanne</li> <li>▪ Projet modèle Agglomération Chur und Umgebung MACU</li> <li>▪ Brig-Visp-Naters</li> <li>▪ Genève</li> <li>▪ Schaffhausen Plus</li> <li>▪ Konzept Siedlung und Verkehr (RZU)</li> <li>▪ Städtesechseck Langenthal</li> <li>▪ Oberengadin</li> <li>▪ Oberthurgau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Delémont</li> <li>▪ Netzstadt Glattal</li> <li>▪ Netzstadt AarauOltenZofingen</li> <li>▪ Agglomerationsstrategie Kanton Bern</li> <li>▪ Luzern Plus</li> <li>▪ Vevey-Montreux</li> <li>▪ Réseau Urbain Neuchâtelois (RUN)</li> <li>▪ Fribourg</li> <li>▪ Alpenstadt Interlaken</li> <li>▪ Basel-Bernstrasse, Lucerne</li> <li>▪ St. Gallen West</li> <li>▪ Strukturen Wirtschaftsraum Zürich</li> <li>▪ Ideenkonkurrenz Region Bern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agglomération trinationale de Bâle (ATB) <sup>5</sup></li> <li>▪ Mobilitätsstrategie Region Bern</li> <li>▪ Mobilitätsstrategie Region Thun : Mitwirkungsverfahren</li> <li>▪ Piano dei trasporti del Luganese</li> <li>▪ Salina-Raurica</li> </ul>

Figure no 5: Le rôle de la Confédération dans les projets modèles

<sup>5</sup> L'Agglomération trinationale de Bâle (ATB) bénéficie du soutien financier d'Interreg. C'est ce soutien qui semble déterminant pour le projet lancé par l'ATB. La politique des agglomérations, pour sa part, ne semble pas avoir d'effet déclencheur.

Les montants annuels versés par projet modèle s'élevaient entre 5'000 et 50'000 francs. Le montant minimal alloué durant la durée totale d'un projet était de 5'000 francs, le montant maximal de 365'000 francs. Par année, la Confédération a alloué entre 395'000 et 630'000 francs à ces projets et le montant total des sommes accordées entre 2002 et 2006 s'élevait à 2,657 millions de francs. Quant aux cantons, régions et communes, qui portent l'essentiel de la charge financière de ces projets, ils ont dépensé au moins 8 millions de francs selon une estimation rapide.

Outre cet appui financier, la Confédération apporte également un soutien technique aux projets, en participant à l'organisation des projets, aux ateliers de travail ainsi qu'au travers de contacts bilatéraux. Le type et l'intensité de cet accompagnement sont, pour autant que possible, définis en fonction des besoins des responsables de chaque projet. Enfin, l'échange d'expériences constitue lui aussi un apport essentiel fourni par la Confédération. Cet échange permet la mise en réseau des projets modèles qui touchent à des problématiques voisines et le transfert des « bonnes idées » entre les projets.

La plupart des responsables de projets ont même davantage apprécié le soutien moral et l'accompagnement technique fournis par la Confédération que l'apport financier. Le fait que la Confédération s'intéresse à des affaires régionales a conforté les responsables des projets dans leur élan.

### **3.1.5 Les aspects positifs et les aspects critiques de l'instrument « projet modèle »**

Parmi les **aspects positifs**, il faut relever que les agglomérations ont été nombreuses à réagir dans un esprit d'ouverture et avec dynamisme à l'initiative de la Confédération. L'engagement de la Berne fédérale a fait effet de catalyseur sur des projets qui n'avaient pas pu être menés à bien faute d'empressement suffisant. La Confédération est donc intervenue à un moment où la thématique de l'agglomération était mûre et où il suffisait d'une petite aide pour l'aider à percer. L'élan enregistré ces cinq dernières années est attribuable autant à la pression exercée au niveau régional qu'à l'initiative de la Confédération.

Par l'intermédiaire des projets modèles, la Confédération peut obtenir des effets directs sur le terrain et elle est en mesure d'asseoir le développement de sa politique des agglomérations sur des résultats concrets. Ainsi, la Confédération évite le risque de développer une politique qui ne correspond pas à la réalité. De plus, les projets modèles enrichissent le débat. Ils couvrent une diversité thématique et régionale considérable, et présentent une vaste palette de formes d'organisation et de méthodes. Cette diversité est rendue largement accessible au moyen des échanges d'expériences organisés par la Confédération et par le site internet<sup>6</sup>.

En général, les responsables de projet choisissent une démarche pragmatique et la méthode des petits pas, politiquement bien ancrés. L'élaboration de données de base et d'analyses se limite à celles qui sont nécessaires dans le cadre du débat politique.

L'un des **aspects critiques** est celui de la capacité réduite en personnel à disposition des responsables de projet, tant sur plan technique que sur le plan politique. Les projets modèles sont en général menés parallèlement aux tâches courantes, voire en surplus. Des retards sensibles peuvent s'en suivre, qui, à leur tour, risquent de mettre en péril le processus entamé dans la mesure où les acteurs perdent patience.

Pour certains projets modèles, l'intérêt des milieux politiques n'a pas encore pu être éveillé, les personnes déterminantes n'ont pas pu être gagnées à la cause, ou alors que tout récemment. Seuls quelques-uns des projets modèles ont commencé à associer la population à leur démarche. Une large assise politique fait encore défaut à beaucoup d'entre eux. Il est donc encore trop tôt pour se prononcer sur les effets à long terme des projets modèles.

---

<sup>6</sup> [www.agglomeration.ch](http://www.agglomeration.ch)

Dans le cas de certains projets modèles, la question se pose du moment opportun du retrait de la Confédération. Souvent, l'échéancier initial est bousculé, pour diverses raisons, ou alors, on se rend compte que la coopération n'est qu'insuffisamment consolidée. Or, si le retrait de la Confédération ne doit pas menacer les acquis, il faut éviter une trop grande dépendance à la Confédération. Le processus du retrait fait donc l'objet d'une négociation au cas par cas avec les responsables du projet.

### **Conclusion**

L'instrument « projet modèle » a fait ses preuves. Avec des ressources personnelles et financières relativement peu importantes, la Confédération a obtenu des effets considérables. Les projets modèles ont contribué à faire entrer les questions liées aux agglomérations dans les agendas politiques de beaucoup d'agglomérations, ainsi qu'à créer un réseau efficace d'acteurs intéressés de tout le pays.

Les travaux dans ce domaine vont donc se poursuivre dans les années à venir. Il s'agira d'une part de terminer les projets modèles en cours, tout en assurant un effet à long terme. D'autre part, la Confédération acceptera ponctuellement de nouveaux projets, tout en augmentant progressivement les exigences en matière de qualité et d'innovation. Enfin, les ressources de la Confédération se concentreront sur un nombre de projets modèles plus restreint, mais à portée plus déterminante.

## **3.2 Les projets d'agglomération**

### **3.2.1 Généralités**

Les projets d'agglomération ont pour vocation d'améliorer la coordination au sein des agglomérations: se référant à une stratégie de développement intégrée, les villes et les communes d'une agglomération peuvent définir les interventions nécessaires au plan régional ainsi que les priorités et utiliser les ressources – qui sont rares – de la manière la plus efficace pour l'agglomération.

Ce sont les cantons, les villes et les communes concernés qui décident de l'opportunité d'élaborer un projet d'agglomération et du contenu de cet éventuel projet. L'instrument est conçu de manière à pouvoir traiter non seulement les domaines des transports et de l'urbanisation, mais aussi d'autres domaines politiques, tels que la culture, les questions de société, l'économie, la santé ou l'infrastructure<sup>7</sup>.

La majorité des projets d'agglomération existants se concentre encore sur les transports et l'urbanisation ; font exception les travaux en cours dans les agglomérations de Genève, de Langenthal, de Brigue, du Réseau Urbain Neuchâtelois et d'Interlaken. Si des thèmes tiers sont abordés dans d'autres agglomérations, c'est en général selon une démarche différente (informelle).

La concentration des projets d'agglomération sur les domaines des transports et de l'urbanisation s'explique par le fait que la nécessité d'intervenir y est indiscutablement la plus urgente. Dans certains cas, la perspective d'un apport financier fédéral en faveur du trafic d'agglomération pourrait bien avoir été un facteur incitatif déterminant (cf. chap. 3.2.2).

### **3.2.2 Les projets d'agglomération Transports et urbanisation et le Financement du trafic d'agglomération**

L'acceptation de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a créé la base constitutionnelle pour l'engagement de la Confédération dans le trafic d'agglomération (art. 86, al. 3, lett. b<sup>bis</sup>, Cst). Selon l'échéancier de la RPT, les bases légales qui en découlent (art. 17a ss. LUMin et les ordonnances d'exécution y relatives) entreront en vigueur le 1.1.2008.

---

<sup>7</sup> Cf. Aide de travail pour le projet d'agglomération, version novembre 2004



Le cofinancement de la Confédération est liée à deux conditions : dans leur projet d'agglomération, les agglomérations doivent fournir la preuve que les transports et l'urbanisation sont coordonnés et attester de l'existence d'un organisme responsable. Les objectifs qui motivent la Confédération sont les suivants :

- La maîtrise des problèmes de transports dans les agglomérations. Les problèmes de transports actuels et futurs, avec leurs effets sur la société et l'environnement, doivent être supprimés ou du moins réduits à un niveau acceptable. Les contributions de la Confédération doivent permettre d'augmenter l'efficacité de l'ensemble du système des transports dans les agglomérations et de réduire les effets négatifs du trafic sur l'économie, la société et l'environnement (engorgement, bruit, pollution atmosphérique).
- La coordination des infrastructures de transport et de la planification de l'urbanisation : les problèmes de transports devront être abordés de manière intégrée, dans le but de recourir au moyen de transport optimal dans chaque situation. L'urbanisation et la planification des infrastructures de transport doivent être coordonnées. En optant pour une urbanisation qui se concentre sur les principales interfaces de transports et plus particulièrement sur les interfaces des transports publics, on pourra optimiser les coûts de construction et d'exploitation des infrastructures de transports.

La participation financière de la Confédération est assurée par un fonds d'infrastructure, conformément au message du 2 décembre 2005. Dans une première phase, à partir de 2008, des contributions seront allouées à des projets urgents et prêts à être réalisés. Deux ans au plus tard après l'entrée en vigueur de la loi sur le fonds d'infrastructure, le Conseil fédéral soumettra au Parlement un programme de participation au financement des projets d'agglomération.

Les projets d'agglomération doivent remplir certaines conditions de base en matière de participation, d'organismes responsables, d'analyses de l'état des lieux en matière d'urbanisation et de transports, d'éventail de mesures, de capacité de supporter les charges financières, ainsi que de mise en œuvre et de controlling. De plus, ces projets doivent attester d'effets positifs sur la qualité du système de transports, sur la densification urbaine, sur la sécurité des transports, sur la charge écologique et sur la consommation de ressources (art. 17d, LUMin, critères d'appréciation selon le Manuel d'utilisation<sup>8</sup>).

Actuellement, des projets d'agglomération dans le domaine des transports et de l'urbanisation sont en cours d'élaboration dans quelque 30 agglomérations (cf. fig. 6).

---

<sup>8</sup> Projets d'agglomération, partie Transports et organisation du territoire, Manuel d'utilisation. Berne, juin 2004 (disponible sur [www.agglomeration.ch](http://www.agglomeration.ch) → Projet d'agglomération)

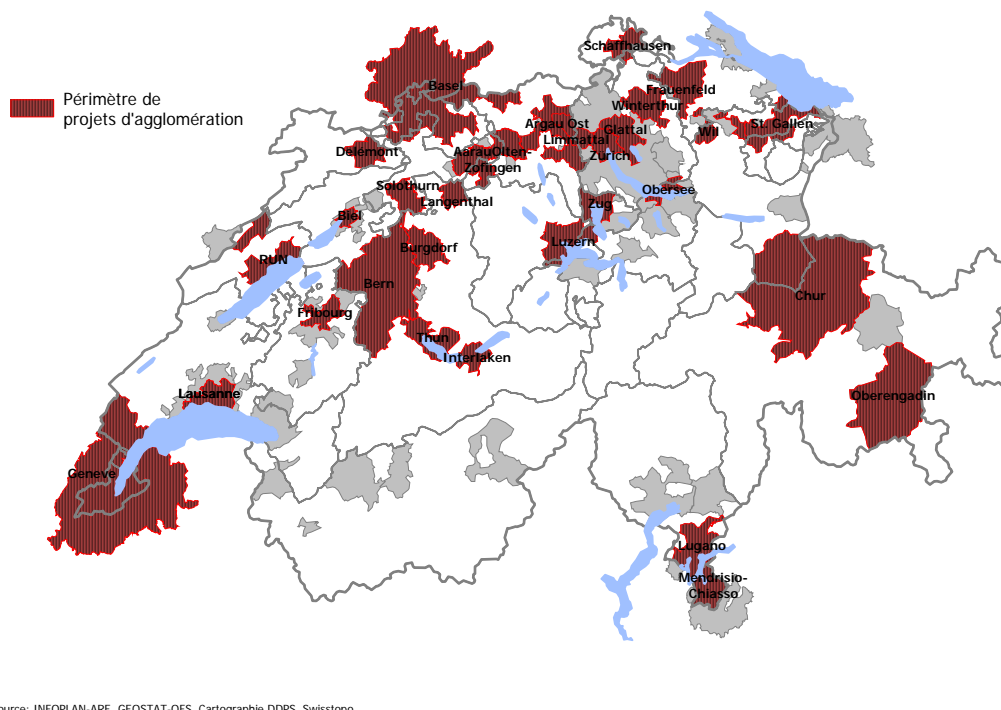


Figure no 6: Les projets d'agglomération Transports et urbanisation

### 3.2.3 Aperçu des contenus traités par les projets d'agglomération, partie Transports et urbanisation

Les esquisses des projets d'agglomération existants font tous état de problèmes urgents dans les agglomérations impliquées, demandant des interventions en conséquence. Le type de problèmes et leur portée varie toutefois selon les agglomérations. En simplifiant, on distingue les trois types de problèmes et de défis les plus lancinants suivants :

- Dans les cinq grandes agglomérations (Zurich, Bâle, Lausanne, Genève, Berne), il faut relever les limites de capacité du réseau des TP, surtout au niveau du rail. Certains tronçons du réseau des routes nationales et d'autres axes de trafic importants sont également surchargés.
- Dans les agglomérations de moyenne dimension (p. ex. Fribourg, Lugano, Aarau-Olten-Zofingen, Thoun, Lucerne), les surcharges parfois considérables des réseaux routiers gênent le réseau de TP basé sur des bus.
- Dans les petites agglomérations (p. ex. Frauenfeld, Delémont, Berthoud), les défis à relever sont essentiellement ponctuels et se situent au niveau de tronçons routiers à forte intensité de trafic.

Les analyses effectuées dans le cadre des projets d'agglomération montrent que les structures urbaines actuelles et les systèmes de transports souffrent très souvent d'un déficit de coordination. La plupart des agglomérations disposent de réserves de terrains surdimensionnées dans les zones à bâtir ; toutefois, ces réserves se trouvent souvent dans des sites difficiles à desservir efficacement et à un coût raisonnable par les transports publics.

Enfin, presque toutes les agglomérations sont confrontées à la difficulté que les parties les plus densément construites soient traversées par des routes à grand trafic.

La nature et l'importance des mesures envisagées par les agglomérations se distinguent donc par les différents défis qu'elles sont appelées à relever :

- Les grandes agglomérations misent sur le développement des TP sur rail (trams, trams en site propre, adaptation des infrastructures ferroviaires pour le trafic d'agglomération). Quelques mesures visant à transformer ou créer des tronçons de routes nationales et régionales sont en outre envisagées.
- Dans les agglomérations moyennes, la desserte par le bus sera rendu plus attrayante et mieux coordonnée avec les TP sur rail. Certains investissements dans le réseau routier sont également prévus, pour transférer un maximum de trafic du réseau des routes d'agglomération vers celui des routes nationales et des routes de délestage : les zones bâties s'en trouveront déchargées et les capacités routières nécessaires seront ainsi libérées pour accorder systématiquement la priorité au réseau de bus.
- Les petites agglomérations envisagent de compléter le réseau routier de manière ciblée et plus particulièrement de décongestionner les centres.
- Dans la plupart des agglomérations, les constructions d'infrastructures mentionnées s'accompagnent du réaménagement d'artères routières et de traversées d'agglomération, afin de réduire encore les problèmes de sécurité, de bruit et de pollution.
- Lors d'aménagements sur le réseau routier, les mesures d'accompagnement au niveau de l'exploitation constituent un facteur déterminant pour assurer un effet de délestage durable. En général, les projets d'agglomération tiennent compte de ce phénomène.
- De même, la plupart des projets d'agglomération comprennent des mesures qui visent à faciliter le trafic cycliste. Toutefois, ces mesures n'occupent souvent que le deuxième rang de priorité. Quant aux mesures concrètes d'optimisation du réseau piéton, elles font défaut dans certaines agglomérations.

### 3.2.4 Les aspects positifs et les aspects critiques

Parmi les **aspects positifs**, il faut relever la rapidité et la flexibilité des cantons et des communes. Malgré l'incertitude politique concernant le cofinancement par la Confédération et ses modalités, les travaux ont été entamés sans tarder. De nombreuses approches novatrices ont été proposées, malgré les importants défis à relever : complexité de la problématique, nécessité de coordonner des domaines divers, temps restreint à disposition.

L'initiative de la Confédération a eu pour effet que l'amélioration requise de la coordination entre urbanisation et transports ait fait l'objet d'une approche systématique. Au cours des récentes années, d'autres avancées notables ont ainsi été réalisées, du moins dans le domaine de l'aménagement. Enfin, nombreux ont été les acteurs impliqués à reconnaître que les problèmes de transports dans les agglomérations peuvent uniquement être résolus par une approche régionale et en tenant compte de l'urbanisation. Dans de nombreuses agglomérations, les travaux entrepris dans ce contexte ont renforcé, voire initié le penser régional.

Les démarches entreprises en parallèle par la Confédération et les responsables des projets (élaboration simultanée de bases légales et des projets d'agglomération) ont considérablement accéléré le processus. Par contre, l'incertitude quant au montant et à l'entrée en vigueur du financement par la Confédération a compliqué l'élaboration de certains projets d'agglomération.

Les responsables des projets d'agglomération ont soumis à la Confédération les premières esquisses de leurs projets en vue d'une évaluation intermédiaire. Cette évaluation, basée sur les critères et les objectifs de la Confédération, révèle quelques **aspects critiques**, tant du point de vue du contenu que du point de vue organisationnel.

La plupart des esquisses de projets d'agglomération contiennent des déficits en matière de mesures d'exploitation non liées à l'infrastructure (systèmes de gestion du trafic, gestion de la mobilité, mesures de protection de l'environnement) et de mesures destinées à gérer l'urbanisation. Certains projets d'agglomération n'ont pas encore pu prouver que toutes les mesures ont été exploitées côté demande avant que de nouvelles infrastructures ne soient construites. Il faut également relever que le potentiel de la locomotion douce n'a pas encore été exploité systématiquement dans toutes les agglomérations.

Le volume des projets prévus dépasse quant à lui les moyens financiers à disposition : beaucoup de projets d'agglomération devront encore établir un ordre de priorité de leurs mesures. Enfin, les coûts induits par l'infrastructure (exploitation) ne sont souvent pas pris en compte, pas plus que la coordination avec les infrastructures de la Confédération.

Un autre aspect qui fait l'objet d'intenses débats dans de nombreuses agglomérations est celui de l'organisme de pilotage. Cet aspect soulève des questions juridiques et politiques complexes concernant le processus de prise de décision (à la majorité ou à l'unanimité), la garantie du financement (chacun des organes communaux et cantonaux qui a des compétences financières doit-il décider individuellement de sa contribution ?) et la garantie de la mise en œuvre (l'aspect de la force obligatoire du projet d'agglomération). Ces questionnements sont encore plus complexes dans le cas de projets d'agglomération intercantonaux ou transfrontaliers.

Les responsables de projets recherchent des possibilités d'optimisation, également en dialoguant avec les interlocuteurs de la Confédération. Ces échanges ont pour objectif d'améliorer les effets des projets d'agglomération selon les critères proposés par la Confédération.

### Conclusion

L'intention de la Confédération de s'engager financièrement en faveur de l'amélioration du trafic d'agglomération a éveillé de grands espoirs dans les agglomérations, tout en déclenchant des activités constructives. Ces espoirs ne doivent pas être déçus. La Confédération doit notamment expliquer rapidement et clairement dans quelle mesure elle va participer à chacun des projets d'agglomération. Par ailleurs, il s'agit de constituer une vue d'ensemble systématique des approches possibles, des idées et des expériences faites (best practice, lessons learned). Quant aux responsables de projets d'agglomération, ils sont appelés à concrétiser leurs projets par étapes, à mieux les ancrer au plan politique et à commencer la mise en œuvre. Tous les partenaires devront de plus montrer une grande flexibilité dans la manière de concevoir les modalités de collaboration.

## 3.3 La mise en réseau des politiques sectorielles de la Confédération

Le Rapport sur la politique des agglomérations de 2001 contient une liste de projets susceptibles d'avoir un effet sur la politique des agglomérations. L'annexe 2 donne une vue d'ensemble de l'état d'avancement de ces projets.

Dans de nombreux domaines, une grande partie des mesures évoquées dans le rapport mentionné a pu être mise en œuvre. Relevons les suivantes :

- La base constitutionnelle pour la RPT a été adoptée par le peuple en novembre 2004. La mise en vigueur de la législation d'exécution est prévue pour 2008.
- La RPT et le fonds d'infrastructure créent la base légale pour le financement du trafic d'agglomération (cf. chap. 3.2).
- La révision de la législation sur la procédure de consultation ajoute les associations de communes à la liste des organisations consultées systématiquement<sup>9</sup>.
- Les directives de la Confédération pour la mise en œuvre de l'art. 50, al. 2 et 3, Cst définissent le cadre des collaborations avec les cantons, les villes et les communes<sup>10</sup>.

Les objectifs n'ont pas (encore) été atteints dans certains domaines:

- Limitation des risques de pauvreté : le traitement des prestations complémentaires pour les familles est en suspens au Parlement.
- La coordination entre la Nouvelle politique régionale (NPR) et la politique des agglomérations nécessite des investigations supplémentaires suite au rejet majoritaire, en phase de consulta-

<sup>9</sup> Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation, en particulier l'art. 4

<sup>10</sup> BBI 2002 8385, FF 2002 7795

tion, de la proposition qui consistait à intégrer les projets modèles de la Politique des agglomérations à la NPR.

- Dans le domaine du logement, les soutiens accordés par la Confédération pour les constructions nouvelles et les rénovations socialement équitables ont été limités, suite à la suspension, jusqu'à fin 2008, des aides directes pour les mesures d'encouragement en faveur de logements à prix avantageux dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 03.

La coordination des politiques sectorielles a été confiée au Réseau politique des agglomérations, sous-groupe de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT), créé à cet effet<sup>11</sup>. Ce réseau joue un rôle d'important facilitateur pour des contacts bilatéraux simples et efficaces et pour les accords entre les offices fédéraux impliqués. Par ailleurs, les membres du réseau se rencontrent une à deux fois par an pour un échange d'informations.

L'**aspect positif** à relever est que chacun des offices a fait progresser aussi loin que possible les mesures qui ont été attribuées à leur domaine par le Rapport sur la politique des agglomérations. De plus, la prise de conscience des effets de la politique fédérale également sur les villes et sur les agglomérations est aujourd'hui plus vive.

L'**aspect critique** est que sous l'effet des mesures d'austérité budgétaire qui touchent tous les offices ainsi que la tendance que ces derniers ont à ménager leurs propres compétences, les approches intersectorielles deviennent plus difficiles à réaliser. Ainsi, ce n'est que ponctuellement que des offices fédéraux ont pu être motivés à participer à des projets modèles. Une proposition de l'ARE et du SECO en faveur de la coordination de l'allocation de moyens dans le cadre des projets modèles a échoué du fait de la résistance ou du manque d'intérêt manifesté par les offices fédéraux contactés.

### Conclusion

Les contacts bilatéraux au sein du réseau doivent être maintenus et approfondis dans le cadre de projets concrets.

## 3.4 La collaboration tripartite

La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) a été créée le 20 février 2001. La CTA est une plate-forme commune de la Confédération, des cantons, des villes et des communes qui a pour but d'encourager la collaboration verticale et de développer une politique des agglomérations commune. L'objectif principal est d'assurer l'information réciproque, ainsi que d'élaborer des propositions pour renforcer la collaboration au sein des agglomérations et pour résoudre les problèmes relatifs aux agglomérations dans les politiques sectorielles concernées. Il s'agit aussi de mettre en évidence les répercussions potentielles sur les régions hors agglomérations.

Entre 2001 et 2004, la CTA a fourni les contributions suivantes<sup>12</sup>:

- une prise de position sur le Rapport de la politique des agglomérations de la Confédération ;
- des recommandations sur les modalités de collaboration au sein des agglomérations ;
- des recommandations dans le domaine de la politique des étrangers et de l'intégration, en particulier concernant les obstacles juridiques à l'intégration ;
- une prise de position sur les directives du 16 octobre 2002 du Conseil fédéral à l'adresse de l'administration fédérale concernant la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes<sup>13</sup> ;

<sup>11</sup> Participants: Direction du droit international public, ARE, ODM, OFJ, SG OFI, OFC, OFSP, OFAS, OFS, SECO, OFL, OFS-PO, OFEFP, OFT, OFROU et OFEN.

<sup>12</sup> Les rapports de la CTA sont publiés sur [www.kdk.ch](http://www.kdk.ch)

<sup>13</sup> FF 2002 7795

- élaboration du rapport qui comporte "Mesures pour apporter un soutien ciblé aux familles ne disposant que de faibles revenus".

En juin 2005, la CTA a tiré un bilan intermédiaire positif de ses travaux; elle a décidé de reconduire la collaboration pour une deuxième période, jusqu'en 2009.

La prise de position de la CTA à propos du présent rapport figure à l'annexe 3.

La Confédération estime **positif** que la CTA soit parvenue à établir une base de confiance et une culture du dialogue à propos de la collaboration entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes.

Un **aspect critique**, durant la première phase de la CTA, fut la difficulté à se faire une place parmi les conférences des directeurs cantonaux existantes. Les tâches spécifiques de la CTA devraient être précisées dans le nouveau programme de travail pour la période 2005-2009 : désormais, cette conférence se concentrera sur les aspects suivants : aménagement du territoire et trafic d'agglomération, politique des étrangers et politique d'intégration, collaboration institutionnelle au sein des agglomérations, renforcement de la compétitivité des agglomérations au plan international et coordination de la politique des agglomérations avec la politique de l'espace rural. Une autre difficulté à surmonter était celle de la lenteur des procédures internes de la Confédération pendant la préparation de la CTA. L'ACF du 3 juin 2005 a permis de simplifier ces procédures en supprimant l'obligation de soumettre l'ordre du jour de la CTA au Conseil fédéral.

### Conclusion

La poursuite de la collaboration dans le cadre de la CTA constitue un élément clé de la politique des agglomérations de la Confédération. Le 3 juin 2005, le Conseil fédéral a ainsi décidé donc de prolonger la participation de la Confédération durant une deuxième étape, jusqu'en 2009.

## 3.5 Autres mesures

### 3.5.1 Le monitoring de l'espace urbain suisse

Le monitoring de l'espace urbain suisse a pour but de suivre l'évolution des villes et des agglomérations, du réseau de villes/agglomérations et de l'intégration au réseau de villes européen. Les objectifs de ce suivi sont les suivants:

- permettre une observation systématique de l'espace urbain sur le long terme ;
- fournir les données statistiques dont ont besoin les offices fédéraux pour élaborer une politique de l'organisation du territoire et d'autres politiques sectorielles, en tenant compte de la situation particulière des zones urbaines;
- soutenir les cantons dans l'élaboration de leur politique liée aux agglomérations;
- Fournir les informations de base nécessaires pour informer la population et les milieux politiques.

Sur la base d'indicateurs choisis, l'ARE définit des questions-clés pour plusieurs domaines thématiques prioritaires (cf. fig. 7). Cette démarche intervient en étroite collaboration avec d'autres offices fédéraux, en particulier l'OFS, afin de pouvoir fonder les interprétations sur des données et des analyses existantes, pour autant que possible. Les résultats publiés sur internet sont régulièrement mis à jour<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> [www.agglomeration.ch](http://www.agglomeration.ch) → monitoring de l'espace urbain

<b>Niveau d'observation A</b>	<b>Les agglomérations individuelles</b> Problèmes et évolutions dans le système ville-centre – communes d'agglomération
A1	Evolution des villes et agglomérations suisses
A2	Spécialisation de l'économie dans l'espace urbain
A3	Structure socio-démographique de la population des agglomérations
A4	Marché du logement
A5	Trafic d'agglomération
A6	Offre en matière d'infrastructures et de services
A7	Densification et rénovation urbaines
A8	Conditions de vie
A9	Charges des centres urbains
<b>Niveau d'observation B</b>	<b>Le réseau des villes suisse</b> Développement des agglomérations, resp. des villes isolées ; interactions entre les agglomérations
B1	Comparaison entre l'espace urbain et l'espace rural
B2	Spécialisation fonctionnelle du réseau de villes suisse
B3	Les aires métropolitaines
B4	Trafic dans le réseau de villes suisses
B5	Offre en matière d'infrastructures et de services
<b>Niveau d'observation C</b>	<b>Le réseau de villes international</b> Le positionnement et l'intégration des grandes villes suisses dans le réseau de villes européen
C1	Qualités des grands centres suisses dans la comparaison européenne
C2	Position des grands centres suisses dans le réseau de villes européen
C3	Raccordement des grands centres suisses au réseau de villes européen

Figure no 7: Les points forts thématiques du monitoring de l'espace urbain suisse

En complément, une étude comparative des agglomérations « Transports et territoire », a été publiée, afin de mettre en parallèle les agglomérations en fonction de paramètres choisis (p. ex. degré de motorisation, répartition modale du trafic pendulaire, état d'embouteillage du trafic, densité urbaine)

L'élaboration du monitoring de l'espace urbain sera achevée dans le courant de 2007. Par la suite, les données seront actualisées périodiquement.

### 3.5.2 Échange d'expériences, information

L'ARE et le SECO ont mis au point un échange d'expériences systématique pour toute la Suisse, principalement basé sur deux éléments:

- Un site internet, [www.agglomeration.ch](http://www.agglomeration.ch), qui informe sur les activités de la Confédération, des cantons, des communes et des pays voisins qui ont un impact sur l'agglomération.
- Des ateliers thématiques, qui réunissent les responsables de projets modèles et de projets d'agglomération afin d'échanger leurs expériences. Ces manifestations ont permis de créer, en relativement peu de temps et au niveau national, un réseau dense de spécialistes qui s'occupent de questions d'agglomération dans leurs régions respectives.

Un échange supplémentaire d'informations ponctuel et selon les besoins a pu être créée, avec l'étranger. L'ARE et le SECO participent, par exemple, chaque année à une plate-forme France-Belgique-Suisse, qui rassemble des spécialistes du terrain et des scientifiques des trois pays.

Les mesures les plus adéquates et les plus efficaces au niveau fédéral concernant l'information à la population et les milieux politiques ont été étudiées. Deux domaines d'action principaux sont apparus:

- L'ARE et le SECO collaborent avec l'Association Métropole Suisse, qui prévoit de présenter, en 2006/2007, l'exposition itinérante « Metropoly »<sup>15</sup>.
- Les responsables des projets modèles ont été encouragés à lancer les projets et les mesures adéquats au niveau régional afin d'intégrer la population de ces régions. Il est beaucoup plus facile de transmettre des messages concrets à ce niveau-là que par des activités organisées sur l'ensemble du territoire suisse.

## Conclusion

L'échange d'expériences régulier avec les divers acteurs a fait ses preuves et doit se poursuivre sous la forme existante. On examinera toutefois à intervalles réguliers si les formes et les contenus de cet échange répondent encore aux besoins des destinataires.

Dans le domaine de l'information, on attendra les résultats de l'exposition de l'Association Métropole Suisse. Au niveau des régions, un intérêt tout particulier sera accordé à cet aspect dans le cadre des projets modèles.

### 3.5.3 L'intégration au réseau de villes européen

Cet aspect n'a pas pu être traité en priorité par l'ARE et par le SECO, faute de ressources. Quelques projets ont malgré tout vu le jour:

- Le 18 mars 2005, le Parlement a voté un crédit pour la réalisation de la première phase du raccordement de la Suisse orientale et de la Suisse occidentale au réseau ferroviaire européen à grande vitesse.
- Trois projets modèles ont pour thème l'agglomération transfrontalière (Genève, Bâle, Schaffhouse), cf. annexe 1.
- Plusieurs projets d'agglomération sont en cours dans des agglomérations transfrontalières (Genève, Bâle, Schaffhouse, Kreuzlingen-Constance), cf. chiffre 3.2.
- Bâle et Genève ont participé avec succès à une sélection de la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, précédemment DATAR) concernant les espaces métropolitains en France. La région genevoise tient ainsi à se profiler avec la France voisine comme espace métropolitain, alors que Bâle et le Réseau Urbain Neuchâtois entendent s'impliquer dans le Réseau métropolitain Rhin-Rhône (Bâle – Mulhouse – Belfort – Montbéliard – Besançon – Dijon)<sup>16</sup>.
- Dans le cadre du projet Polymetrex Interreg IIIB, la région zurichoise souhaite examiner les possibilités de coopération avec Stuttgart, Strasbourg, Lyon et Turin.
- Pilotés par le DFAE, les accords internationaux de coopération transfrontalière ont connu un développement supplémentaire : l'Accord de Karlsruhe, destiné à faciliter la coopération transfrontalière des partenaires régionaux, a été étendu à des régions frontalières supplémentaires de l'Allemagne et de la France et touche les cantons de Genève, Vaud, Valais, Neuchâtel et Berne. Un nouvel accord entre la Suisse, la France et l'Italie, sur le modèle de celui de Karlsruhe, est envisagé.

Un domaine où des mesures importantes restent à prendre est celui des agglomérations transfrontalières. À mesure que les coopérations se renforcent, des questions complexes surgissent du fait des systèmes juridiques et économiques différents. En rapport avec le financement du trafic d'agglomération, il s'agit notamment d'étudier comment créer un organisme de pilotage adéquat et comment assurer le financement d'infrastructures transfrontalières nouvelles<sup>17</sup>. La création du Service

---

<sup>15</sup> [www.metropole-ch.ch](http://www.metropole-ch.ch)

<sup>16</sup> [www.diact.gouv.fr](http://www.diact.gouv.fr) → Dossiers → Métropoles

<sup>17</sup> En principe, la Confédération peut participer au financement d'infrastructures sises à l'étranger dans le cadre du financement du trafic d'agglomération, pour autant que ces infrastructures servent avant tout à la partie suisse de l'agglomération et que les partenaires participent de manière adéquate au financement.



de coopération transfrontalière dans la Division politique du DFAE constitue un pas important en vue de soutenir les agglomérations transfrontalières.

### **Conclusion**

Accorder un soutien technique renforcé aux agglomérations transfrontalières, en impliquant le DFAE, constitue la priorité dans ce domaine. Par ailleurs, il s'agit de veiller à ce que la Confédération puisse continuer à soutenir financièrement la collaboration transfrontalière lorsque la Nouvelle politique régionale aura pris le relais d'Interreg.

#### **3.5.4 Le projet urbain**

Depuis près de deux ans, l'ARE s'engage en faveur de la thématique du « projet urbain ». En comparaison avec l'étranger, la Suisse n'a encore que peu d'expérience dans la gestion de quartiers qui connaissent une détérioration de la qualité de vie et de la mixité sociale. Au niveau national, le besoin qui existe se concentre sur une meilleure mise en réseau des expériences dans ce domaine et sur une meilleure coordination des prestations de soutien par la Confédération. Ce sont ces lacunes que l'ARE souhaite progressivement combler.

Les villes-centres, mais aussi – et de plus en plus – les communes d'agglomération rencontrent des problèmes complexes liés au développement urbain. Ainsi, certains quartiers ou zones d'agglomérations se voient confrontés à des défis spécifiques : mixité sociale, sécurité, logements disponibles, qualité des infrastructures ou de l'habitat. Il s'agit donc de savoir comment assurer la qualité de vie à long terme dans ces secteurs. Ailleurs, c'est le développement des constructions dans les villes ou dans les communes d'agglomération qu'il faut gérer (p. ex. par la réaffectation de friches industrielles ou par le développement de nouveaux quartiers).

Le projet urbain constitue une approche méthodologique qui permet de relever de tels défis. Suivant les besoins et la situation de référence, il fait intervenir des méthodes et des mesures empruntées à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à la politique sociale, économique, du logement ou de l'environnement. Le projet urbain ne part jamais d'une vision architecturale définie pour un quartier. Il assure plutôt une intervention coordonnée et progressive de toutes les forces qui ont un effet sur la qualité de vie d'un quartier. Un tel projet encourage ou invite les acteurs impliqués de l'administration, des milieux politiques, de la population, des propriétaires immobiliers et de l'économie à orienter leurs interventions dans le sens d'une amélioration à moyen ou à long terme de la qualité de vie dans un quartier. Tout projet urbain nécessite la coopération de divers acteurs (associations de quartier, propriétaires immobiliers, pouvoirs publics, etc.) et de divers services de la commune, du canton, voire de la Confédération, ainsi que l'intervention de professionnels de divers domaines ; il a pour vocation de focaliser toutes leurs activités sur un objectif commun. Le projet urbain n'est pas une entreprise à court terme ; son échéancier est généralement régi par le moyen ou le long terme.

Les plus grandes villes-centres disposent en général de services spécialisés disposant des compétences requises ; les plus petites villes-centres et les communes d'agglomération, par contre, ne disposent en général pas des connaissances et des ressources nécessaires et sont dépassées ; par conséquent, elles hésitent à aborder ce type de problèmes, si elles ne les laissent pas simplement de côté.

À l'étranger, sous l'effet d'une pression plus grande, des expériences multiples sont recensées, par exemple en Angleterre, en France ou en Allemagne. Des programmes d'encouragement nationaux ou européens de grande envergure existent pour financer de tels projets.

En Suisse, certaines villes jouent un rôle pionnier, mais il n'existe ni bases communes, ni réseau de personnes qui se penchent sur cette thématique. Les soutiens financiers de la Confédération sont rares jusqu'à présent, accordés de manière ponctuelle et peu coordonnée, par certains offices (p. ex. OFSP, OFL, ODM, ARE, OFEN). Les premières démarches pour améliorer la coordination sont entreprises dans la commission Intégration du groupe de travail interdépartemental Migration.

L'ARE entend donc contribuer à favoriser une approche plus systématique de cette thématique en Suisse. Avec des ressources minimales, il souhaite réaliser plusieurs objectifs :

- Les savoirs et les expériences qui existent en Suisse et à l'étranger sont saisis, traités et rendus faciles d'accès.
- Un réseau des professionnels qui traitent de cette thématique en Suisse, que ce soit sur un plan scientifique ou pratique, est créé au moyen d'une plate-forme interdisciplinaire.
- Les villes, mais surtout les communes d'agglomération, sont encouragées à traiter le développement des quartiers selon une approche intégrée et à long terme, en se référant aux processus de développement durable, tels que les Agendas 21 locaux. La portée stratégique des projets urbains peut dépasser les communes concernées et atteindre toute une région.
- Une meilleure coordination devra être désormais assurée entre les expériences, les différentes approches ainsi que les engagements financiers des offices fédéraux concernés.

Depuis 2005, l'ARE constitue progressivement un réseau qui englobe le domaine scientifique et celui de la pratique. Il a organisé des ateliers qui furent l'occasion de présenter et de discuter des exemples concrets. Le savoir-faire existant a été traité systématiquement et rendu accessible sur internet<sup>18</sup>. Dans le contexte de son thème de l'année 2004, « Intégration et habitat », la Commission fédérale des étrangers a par ailleurs publié une évaluation des expériences existantes sous l'angle de la politique de l'intégration<sup>19</sup> ; à l'aide de diverses études de cas, elle montre comment la qualité de vie a pu être améliorée dans les quartiers concernés. L'ARE a, jusqu'à ce jour, apporté son soutien à deux projets concrets qui répondent aux critères de « projet urbain » : Basel-Bernstrasse Luzern (BaBeL) et Salina-Raurica.

### Conclusion

Les travaux de l'ARE se poursuivent dans le cadre existant ; le type, la nature et l'envergure de l'engagement de l'ARE sont toutefois régulièrement réexaminés avec les partenaires du monde scientifique, des cantons et des villes.

La Confédération va par ailleurs étudier l'opportunité d'un engagement ponctuel dans des projets modèles. À cet effet, l'ARE cherchera à coopérer avec d'autres offices fédéraux intéressés.

## 3.6 La politique des agglomérations dans les cantons et dans les agglomérations

Dans le domaine de la politique des agglomérations, la Confédération ne joue qu'un rôle subsidiaire, alors que la responsabilité principale incombe aux cantons et aux communes.

Ci-dessous, un résumé des activités existantes et passées dans les cantons et dans les agglomérations est présenté.

Légende:

*En italiques*                      *Activités au sens de la politique des agglomérations en cours au niveau régional*

Caractères normaux    Pas d'activités au niveau régional

(entre parenthèses)    l'agglomération n'est que partiellement située sur le terrain du canton

Canton	Agglomération	Activités
ZH	<i>Zurich, Winterthour, Wetikon-Pfäffikon, Rapperswil-Jona-Rüti, (Schaffhouse),</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projet d'agglomération de Winterthour, Glattal, Limmattal (avec AG), Zurich-Ville</li> <li>▪ Projet modèle RZU Konzept Siedlung und Verkehr</li> <li>▪ Projet modèle Publikumsintensive Einrichtungen</li> </ul>

<sup>18</sup> [www.agglomeration.ch](http://www.agglomeration.ch) → projet urbain

<sup>19</sup> Intégration et habitat: Améliorer la qualité de vie dans les quartiers défavorisés: Esquisses, thèses, portraits – un dossier orienté vers la pratique. 2005

Canton	Agglomération	Activités
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projet modèle Netzstadt Glattal</li> <li>▪ Projet modèle Agglo Obersee (avec SG et SZ)</li> <li>▪ Projet modèle Strukturen für Wirtschaftsraum Zürich</li> <li>▪ Plattform Aargau – Zürich (coordination intercantonale pour la région de Limmattal)</li> </ul>
BE	<i>Berne, Thoune, Interlaken, Berthoud, Bienne, Lyss, Langenthal</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projet d'agglomération de Berne, Thoune, Interlaken, Berthoud, Bienne, Langenthal</li> <li>▪ Projet modèle Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit</li> <li>▪ Projet modèle Interlaken</li> <li>▪ Projet modèle Mitwirkungsverfahren Mobilitätsstrategie Thun</li> <li>▪ Projet modèle Mobilitätsstrategie Region Bern</li> <li>▪ Projet modèle Ideenkonkurrenz, ein Bild für die Region Bern</li> <li>▪ Projet modèle Städtesechseck Langenthal, Olten, Zofingen, Solothurn, Willisau, Sursee</li> <li>▪ Politique cantonale pour la fusion de communes</li> </ul>
LU	<i>Lucerne</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projet d'agglomération de Lucerne</li> <li>▪ Projet modèle Agglomerationsnetzwerk Luzern Plus</li> <li>▪ Projet modèle Basel-Bernstrasse Lucerne BaBeL</li> <li>▪ Politique cantonale pour la fusion de communes (essentiellement en milieu rural; débat lancé dans l'agglomération lucernoise : projet de fusion Littau-Lucerne)</li> </ul>
UR	Pas d'agglomération	--
SZ	Einsiedeln, Schwyz, Lachen, ( <i>Zurich</i> , Lucerne)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projet d'agglomération Agglo Obersee</li> <li>▪ Projet modèle Agglo Obersee (avec ZH, SG)</li> </ul>
OW	Pas d'agglomération	--
NW	Stans, ( <i>Lucerne</i> )	--
GL	Pas d'agglomération	--
ZG	<i>Zoug</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projet d'agglomération de Zoug</li> </ul>
FR	<i>Fribourg</i> , Bulle, (Berne, Vevey-Montreux)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Loi sur les agglomérations du 19.9.1995</li> <li>▪ Constitution de l'agglomération de Fribourg (projet-modèle)</li> <li>▪ Projet d'agglomération de Fribourg</li> </ul>
SO	Granges, Soleure, ( <i>Olten-Zofingen, Aarau, Bâle</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projet d'agglomération de Soleure</li> <li>▪ Projet d'agglomération Netzstadt AarauOltenZofingen (avec AG)</li> <li>▪ Projet d'agglomération de Bâle (avec BS, BL, AG)</li> <li>▪ Projet modèle Netzstadt AarauOltenZofingen (avec AG)</li> <li>▪ Projet modèle Agglomération trinationale de Bâle (avec BS, BL et AG)</li> </ul>
BS	<i>Bâle</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projet d'agglomération de Bâle (avec BL, AG, SO)</li> <li>▪ Projet modèle Agglomération trinationale de Bâle (avec BL, SO et AG)</li> </ul>
BL	<i>Bâle</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projet d'agglomération de Bâle (avec BS, AG, SO)</li> <li>▪ Projet modèle Salina Raurica</li> <li>▪ Projet modèle Agglomération trinationale de Bâle (avec BS, SO et AG)</li> </ul>
SH	<i>Schaffhouse</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projet d'agglomération de Schaffhouse (avec TH, ZH, D)</li> </ul>

Canton	Agglomération	Activités
		[Büdingen]) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projet modèle Schaffhausen Plus (avec TG, ZH, Landkreis Konstanz, Landkreis Waldshut, Landkreis Schwarzwald-Baar-Kreis)</li> <li>▪ Politique cantonale pour la fusion de communes</li> </ul>
AR	<i>St-Gall (Arbon-Rorschach)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projet d'agglomération de St-Gall-Rorschach (avec SG, TG)</li> <li>▪ Projet modèle St. Gallen West (avec SG)</li> </ul>
AI	Pas d'agglomération	--
SG	<i>St-Gall, Wil, Rapperswil-Jona-Rüti, Heerbrugg-Dornbirn, Buchs-Vaduz, (Arbon-Rorschach)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projet d'agglomération de St-Gall-Rorschach (avec AR, TG)</li> <li>▪ Projet d'agglomération Agglo Obersee (avec ZH, SZ)</li> <li>▪ Projet d'agglomération de Wil (avec TG)</li> <li>▪ Projet modèle St. Gallen West (avec AR)</li> <li>▪ Projet modèle Agglo Obersee (avec ZH, SZ)</li> <li>▪ Projet modèle MACU (avec GR)</li> </ul>
GR	<i>Coire, St-Moritz, Davos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projet d'agglomération de Coire</li> <li>▪ Projet d'agglomération de Haute-Engadine</li> <li>▪ Projet modèle MACU (avec SG)</li> <li>▪ Projet modèle Oberengadin</li> </ul>
AG	<i>Baden-Brougg, Aarau, Lenzbourg, Wohlen, (Zurich, Bâle, Olten-Zofingue)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stratégie cantonale pour les agglomérations (décision du Conseil d'État du 10.8.2005)</li> <li>▪ Projet d'agglomération Aargau-Ost</li> <li>▪ Projet d'agglomération Limmattal (avec ZH)</li> <li>▪ Projet d'agglomération Netzstadt AarauOltenZofingen (avec SO)</li> <li>▪ Projet d'agglomération de Bâle (avec BS, BL, SO)</li> <li>▪ Projet modèle Netzstadt AarauOltenZofingen (avec SO)</li> <li>▪ Projet modèle Agglomération trinationale de Bâle (avec BS, BL et SO)</li> <li>▪ Plattform Aargau – Zürich</li> <li>▪ Plattform Aargau - Solothurn</li> </ul>
TG	<i>Frauenfeld, Wil, Arbon-Rorschach, Amriswil-Romanshorn, Kreuzlingen-Constance</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projet d'agglomération de Wil (avec SG)</li> <li>▪ Projet d'agglomération de Frauenfeld</li> <li>▪ Projet d'agglomération de St-Gall-Rorschach (avec SG, AR)</li> <li>▪ Projet d'agglomération de Kreuzlingen - Constance</li> <li>▪ Projet modèle Oberthurgau</li> <li>▪ Projet modèle Frauenfeld</li> </ul>
TI	<i>Chiasso-Mendrisio, Lugano, Bellinzone, Locarno</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projet d'agglomération de Lugano</li> <li>▪ Projet d'agglomération de Chiasso-Mendrisio</li> <li>▪ Projet modèle Nuovo asse di trasporto Lugano</li> <li>▪ Politique cantonale pour la fusion de communes (tant dans les régions rurales que dans les agglomérations, en particulier la Nuova Lugano)</li> </ul>
VD	<i>Lausanne, Vevey-Montreux, (Genève), Yverdon, (Monthey-Aigle)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projet d'agglomération Lausanne – Morges</li> <li>▪ Projet d'agglomération franco-valdo-genevois (avec GE)</li> <li>▪ Projet d'agglomération Yverdon</li> <li>▪ Projet modèle « agglomération lausannoise »</li> <li>▪ Projet modèle Vevey-Montreux</li> <li>▪ Ancrage des agglomérations dans la Constitution et dans la législation d'exécution</li> </ul>

Canton	Agglomération	Activités
VS	<i>Brigue-Viège, Sion, Martigny, Sierre-Montana, Monthey-Aigle</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projet modèle Brig-Visp-Naters</li> </ul>
NE	<i>Neuchâtel, Le Locle-La Chaux-de-Fonds-Morteau</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projets d'agglomération au sein du Réseau Urbain Neuchâtelois (Réseau des trois villes, communauté urbaine Le Locle – La Chaux-de-Fonds, communauté urbaine du littoral)</li> <li>Projet modèle Réseau Urbain Neuchâtelois</li> </ul>
GE	<i>Genève</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projet d'agglomération franco-valdo-genevois (avec VD)</li> </ul>
JU	<i>Delémont</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projet d'agglomération de Delémont</li> <li>Projet modèle ZARD</li> </ul>

Si la quasi-totalité des cantons qui comprennent une agglomération pratiquent une politique d'agglomération, l'intensité et l'envergure de cet engagement sont très variables :

- Jusqu'à ce jour, la majorité des cantons s'est concentrée sur le respect des exigences minimales de la Confédération nécessaires pour assurer le financement du trafic d'agglomération.
- Les cantons sont nombreux à être impliqués dans les projets modèles. Là encore, la nature de l'engagement est très variable, allant du pilotage au cofinancement sans appui spécifique ni encadrement personnel, en passant par la collaboration.
- À ce jour, peu de cantons ont systématiquement analysé leurs besoins en matière d'interventions dans le domaine de la politique des agglomérations et les options dont ils disposent, avant de concevoir une politique d'agglomération globale accompagnée de l'organisation adéquate.
- Quelques cantons, qui comptent des agglomérations, ne se sont que peu, voire pas du tout préoccupés de politique des agglomérations.

La vue d'ensemble montre également qu'entre-temps, la plupart des agglomérations traitent, d'une manière ou d'une autre, la question de la politique d'agglomération. La majorité d'entre elles se concentre sur la thématique de l'urbanisation et des transports. Rares sont en effet celles qui ont procédé à une analyse complète des interventions nécessaires et des travaux résultants dans des domaines comme la culture, les questions sociales, le sport, la jeunesse, l'économie, le tourisme, les infrastructures ou la formation. Ce manque d'initiative s'explique en partie par le fait que les ressources limitées étant donné l'échéancier serré ont conduit les responsables de projets d'agglomération à se limiter aux domaines de l'urbanisation et des transports, car c'est là que les lacunes sont les plus criantes. Le manque de sensibilité et de conviction en faveur de l'action au niveau de la région explique également la limitation des projets à un domaine d'activité pour l'instant unique. Ni les cantons, ni la Confédération n'ont, jusqu'à ce jour, mis en place des incitations financières pour agir au plan régional.

La collaboration régionale fait également partie des champs d'action qui occupent la plupart des agglomérations impliquées. Tant dans le cas des projets modèles que dans celui des projets d'agglomération, des progrès encourageants ont été enregistrés. Mais sur le terrain, une petite partie des agglomérations seulement dispose réellement d'une structure de collaboration régionale efficace.

## 4 Conclusions

Le lancement de la politique des agglomérations a déclenché une dynamique positive dans de nombreuses agglomérations et dans les cantons correspondants. Lorsque cette dynamique existait auparavant, elle s'est trouvée renforcée et encouragée par les mesures de la Confédération.

La durée d'existence relativement courte de cinq ans de la politique des agglomérations n'a toutefois pas encore permis de consolider ses acquis au point d'assurer un effet à long terme. Il reste des efforts considérables à fournir dans ce but. Le passage entre la phase de lancement et la mise en œuvre au quotidien n'est pas encore garanti.

Les échos positifs et la coopération active des cantons, des villes et des communes témoignent cependant de la nécessité incontournable de l'engagement de la Confédération. Même si ce dernier est relativement tardif et hésitant en comparaison internationale, le moment était opportun, il suffit de s'en référer à la dynamique déclenchée au cours des cinq dernières années. La politique de la Confédération, qui allie incitation, soutien et mise en réseau, a fait ses preuves : malgré des ressources personnelles et financières relativement faibles, des effets considérables ont pu être atteints. Par ailleurs, la politique des agglomérations de la Confédération jouit d'un taux d'acceptation élevé dans les cantons, les villes et les communes, que ce soit dans les milieux politique ou professionnel.

Actuellement, une réorientation de la politique des agglomérations de la Confédération n'est pas nécessaire. Il s'agit plutôt de maintenir les efforts et les travaux accomplis jusqu'à présent, dans l'objectif d'approfondir et de consolider les acquis. La Confédération devra notamment veiller à pouvoir continuer d'honorer les attentes qu'elle a éveillées chez les partenaires dans les cantons, les villes et les communes. Les résultats obtenus jusqu'ici sur la base de ressources à disposition limitées peuvent être considérés comme bons. Cependant, l'intensification et le développement des activités demanderaient nécessairement des ressources supplémentaires.

## 5 Quel avenir ?

La prochaine étape de la politique des agglomérations consistera à consolider les acquis. De la phase de lancement, il s'agit de passer à celle de la mise en œuvre et de la consolidation au quotidien. Ce n'est probablement que durant cette deuxième étape que de nombreuses questions conflictuelles vont se poser, mettant ainsi en péril les succès antérieurs.

Par ailleurs, il s'agira de combler quelques lacunes importantes. Plusieurs cantons et agglomérations restent à convaincre de l'opportunité de se mêler au débat. Enfin, la dynamique existante devra se propager au-delà du domaine étroit du trafic des agglomérations.

### 5.1 Les interventions requises de la part de la Confédération

Au niveau fédéral, les travaux en cours devront être complétés principalement par les activités suivantes :

- La préparation de la mise en œuvre du fonds d'infrastructure. À cet effet, un message devra être élaboré à propos du financement des projets d'agglomération et de la suppression des goulots d'étranglement dans le réseau des routes nationales, qui sera soumis au Parlement dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du fonds d'infrastructure. Par ailleurs, les projets d'agglomération devront être suffisamment avancés pour permettre la détermination des modalités de financement entre la Confédération et les responsables de projet.
- L'ancrage des projets modèles dans la législation, conformément au mandat du Conseil fédéral du 19.12.2001. Au cours de ce processus, il s'agira d'étudier les possibilités d'étendre l'approche du projet modèle à d'autres secteurs que la politique d'organisation du territoire. De même, l'accompagnement et l'évaluation scientifiques de chaque projet devront être garantis. Dans ce contexte, il s'agira également d'étudier les possibilités de mieux coordonner les divers programmes d'encouragement sectoriels qui ont une incidence sur les agglomérations.
- Jusqu'à ce jour, le projet d'agglomération n'a d'existence officielle que dans la mesure où il apparaît dans le contexte du financement du trafic d'agglomération, à titre de condition pour

une participation de la Confédération. Il est donc prévu d'ancrer l'instrument du projet d'agglomération dans la loi sur l'aménagement du territoire.

- L'analyse de l'opportunité de compléter la politique des agglomérations par une politique spécifique concernant les espaces métropolitains, et la définition des espaces que toucherait une telle politique. La politique des agglomérations concerne la totalité des 50 agglomérations, ainsi que cinq villes isolées, indépendamment de leur taille ou de leur rayonnement. Pour assurer la compétitivité économique de la Suisse, il ne faut pas seulement des agglomérations fortes, mais aussi des espaces métropolitains fonctionnels et attrayants, à rayonnement international. Des pays voisins tels que la France et l'Allemagne l'ont reconnu et commencent à tenir davantage compte de ces espaces dans leur politique nationale des agglomérations. Il s'agit donc de définir dans quelle mesure la politique des agglomérations doit être différenciée selon les besoins spécifiques des espaces métropolitains et quels seraient les types d'espaces couverts par une telle politique.
- La redéfinition de la notion d'agglomération par l'OFS en étroite collaboration avec l'ARE afin de l'adapter aux besoins et aux changements intervenus aux niveaux des données. Si nécessaire, la définition de l'OFS essentiellement orientée vers des objectifs analytiques et scientifiques sera modifiée en fonction des besoins actuels, alors que l'importance politique de la notion n'a cessé de prendre de l'ampleur. Les cantons, les villes et les communes sont associés à ces travaux.
- L'encouragement plus systématique des collaborations entre les agglomérations et les espaces ruraux adjacents. Les problèmes des agglomérations ne s'arrêtent en effet souvent pas aux frontières statistiques. Les décisions prises dans les communes d'agglomération ont des répercussions sur les communes rurales et inversement. L'imbrication des espaces urbains et ruraux s'intensifie. Désormais, il faudra mieux coordonner la politique des agglomérations, la politique de l'espace rural et la Nouvelle politique régionale et mieux communiquer les relations qui existent entre elles.
- L'amélioration de la visibilité des nombreuses relations entre la politique des agglomérations et le développement durable ainsi qu'une meilleure exploitation des effets de synergie ainsi formés. La politique des agglomérations et les démarches de développement durable font en effet état de nombreuses interactions, à tous les niveaux (communes, agglomérations, Confédération). Les démarches d'Agendas 21 locaux, les projets d'agglomération et les projets urbains, par exemple, sont étroitement liés.

Au-delà du moyen terme, il faudra étudier l'opportunité de lier le versement de subventions fédérales à l'existence d'un projet d'agglomération dans d'autres domaines que celui du financement du trafic d'agglomérations. Une telle clause permettrait d'encourager et de soutenir de manière déterminante les efforts entrepris pour améliorer la collaboration.

## 5.2 Les attentes de la Confédération envers les cantons

Dans son programme pour la période 2005 – 2009, la CTA prévoit d'élaborer des recommandations en faveur d'une stratégie cantonale des agglomérations, c'est-à-dire d'étudier les modalités organisationnelles et thématiques qui permettent d'élaborer, puis de mettre en œuvre une politique des agglomérations cantonale. Les interventions concrètes nécessaires découleront de ces recommandations.

Du point de vue de la Confédération, les questions suivantes se posent notamment :

- Quels sont, selon les cantons, les thèmes déterminants en rapport avec les problèmes spécifiques des agglomérations ? Comment intégrer dans cette vision globale les projets et les démarches en cours ?
- Comment y associer les différentes politiques sectorielles du canton ? Qui assure le pilotage au niveau du canton ? Comment constituer une organisation interdépartementale adéquate ? La Confédération souhaite pouvoir disposer d'interlocuteurs définis qui à leur tour disposent d'un réseau optimal dans le canton.

- Comment les cantons peuvent-ils accorder un soutien financier ou logistique aux agglomérations ? Est-il possible de créer les incitations juridiques, financières ou organisationnelles en la matière ?
- Comment compléter cette politique par une politique pour l'espace rural ou la coordonner avec une telle politique ? Quelle est la relation entre ces deux politiques ?
- Des adaptations ou des réglementations sont-elles requises au niveau de la législation ?

### **5.3 Les attentes de la Confédération envers les villes et les communes**

En principe, toutes les agglomérations doivent répondre aux questions suivantes :

- Dans quels domaines politiques est-il nécessaire d'agir au plan régional et de définir des champs d'action prioritaires ?
- Comment renforcer la collaboration avec l'espace rural environnant ?
- Comment les structures de collaboration existantes (syndicats de collectivités publiques, syndicats intercommunal d'aménagement, associations, etc.) peuvent-elles être adaptées et simplifiées afin que la Confédération et les cantons puissent se contenter d'une seule interlocutrice par agglomération ?

L'avancement des travaux pour répondre à ces questions varie en fonction des efforts qui ont été entrepris jusqu'ici par chacune des agglomérations. Une majorité d'agglomérations a toutefois capté les impulsions venues de la Confédération et fait des efforts pour faciliter la collaboration, soit dans le cadre des projets modèles, soit dans celui du projet d'agglomération Transports et urbanisation . Le défi qui reste à relever consiste à maintenir ces efforts au-delà de l'élan initial, à consolider les acquis et à les intégrer aux modalités de collaboration existantes. Il importe également d'examiner dans chaque cas si les travaux accomplis à ce jour couvrent tout l'éventail des activités au plan régional, ou s'il est indiqué d'en lancer d'autres.

## **6 Remarques finales**

La viabilité future de nos espaces urbains représente un enjeu important pour la Suisse, tant comme espace de vie que comme espace économique. Le maintien et l'amélioration des conditions qui prévalent dans le pays représente un défi complexe, qui nécessite l'action conjointe de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. Au cours des cinq dernières années, une première base de travail commune a pu être élaborée. La politique des agglomérations de la Confédération y était pour beaucoup ; elle a en particulier défini les priorités adéquates en matière de contenus.

Les activités qui ont été lancées dans ce cadre devront être poursuivies et intensifiées au cours des années à venir. Il s'agira aussi de consolider les acquis. La Confédération est prête, pour sa part, à offrir sa collaboration et son soutien à cette fin, confiante en ce que les cantons, les villes et les communes continueront de porter leur part de responsabilité dans ce processus.

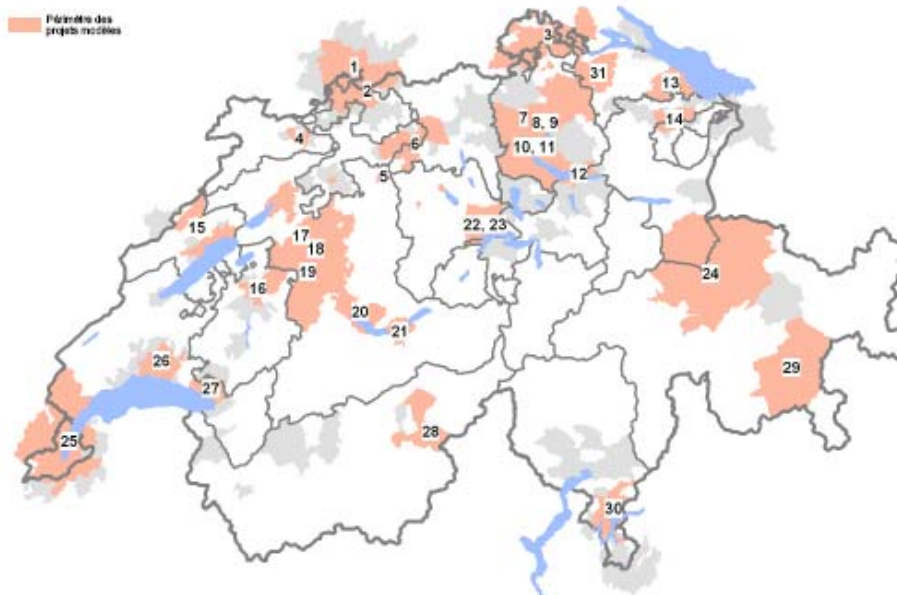


## Annexe 1: Les projets modèles en bref

La synthèse ci-dessous décrit les objectifs et les contenus de chacun des projets modèles. Elle tente par ailleurs de tirer un premier bilan des résultats obtenus.

### Projets modèles

(Etat juillet 2006)



Quellen: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-BFS, swisstopo, EuroGeographics TM

N°	Description	Évaluation qualitative des résultats obtenus
1	<p>L'<b>Agglomération trinationale de Bâle (ATB)</b> s'étend sur les cantons de BS, BL, AG et SO, ainsi que sur la France et l'Allemagne. Les parties impliquées ont créé l'association ATB. La base concrète commune est un programme de développement qui définit des projets clés. Ces projets seront mis en œuvre progressivement d'ici fin 2006.</p>	<p><b>+</b> L'ATB joue un rôle de pionnière au plan helvétique dans le domaine de la collaboration transfrontalière. D'autres agglomérations transfrontalières peuvent bénéficier régulièrement de son expérience. Actuellement, l'ATB œuvre au développement institutionnel et à l'élargissement de l'éventail des activités traitées dans son cadre : il est prévu qu'en 2007, l'ATB, la centrale d'information citoyenne INFOBEST et la Conférence de voisinage (représentations des parlements locaux ; nouvelle appellation : Districtatrat) se regroupent dans le groupement faïtier commun d'Eurodistrict trinational de Bâle.</p> <p><b>?</b> Le programme doit régulièrement faire face aux difficultés liées à des cultures politiques et de planification très différentes selon les pays.</p>
2	<p>Dans le cadre du projet <b>Salina-Raurica</b>, un concours a été lancé en vue de l'élaboration d'un plan de développement pour un nouveau centre urbain dans la zone limitrophe des communes d'Augst et de Pratteln.</p>	<p><b>+</b> Par un concours aux modalités novatrices, des approches urbanistiques convaincantes ont pu être trouvées pour le plan de développement.</p> <p><b>?</b> Faute de projets modèles comparables, ce projet n'a pu être intégré dans l'échange d'expériences que dans une mesure limitée.</p>

N°	Description	Évaluation qualitative des résultats obtenus
3	Le projet <b>Agglomération Schaffhausen Plus</b> recherche des formes de collaboration qui permettent une implication de communes tant allemandes que d'autres cantons. Dans un premier temps, il est prévu de créer une association. Sur cette base, il s'agira de mener une réflexion sur les modalités ultérieures de collaboration, plus contraignantes.	<p>+ La création d'une association constitue le premier pas en vue du renforcement de la collaboration qui prend en compte une situation institutionnelle complexe : trois cantons et une région étrangère. Le projet modèle a procédé à une analyse systématique et détaillée de la situation de référence, ainsi que des mesures envisageables concernant le périmètre, les contenus et les possibilités institutionnelles.</p> <p>? Pour des raisons essentiellement juridiques (partenaires allemands), des concessions ont dû être faites dans un premier temps par rapport à l'objectif initial, qui visait une collaboration de type obligatoire.</p>
4	<b>Delémont</b> met en place une zone industrielle intercommunale. Les communes impliquées se partagent les frais d'équipement et de promotion, mais aussi les recettes fiscales.	<p>+ La zone industrielle intercommunale constitue une première en Suisse. Il s'agit d'une démarche pragmatique qui empêche le morcellement des ressources communales entre une quantité de petites zones industrielles. Le projet en question a en même temps servi à améliorer la relation de confiance entre les communes impliquées. La dynamique de cette collaboration s'est entre-temps étendue à un périmètre plus vaste. Toutes les communes de l'agglomération participent au projet d'agglomération. Une réflexion est en cours à propos de l'institutionnalisation possible de la collaboration dans un périmètre plus large.</p>
5	Le « <b>Städteschseck</b> » formé par les villes de Langenthal – Olten – Soleure – Zofingue – Sursee – Willisau entend mettre à profit les potentialités que renferme une collaboration renforcée dans une région à cheval sur quatre cantons.	<p>+ Le projet a pour objectif de trouver un dénominateur commun dans un espace limitrophe complexe qui fait état d'intérêts très divers.</p> <p>? Suivant les circonstances, ce dénominateur commun est si petit que la poursuite de la collaboration est susceptible d'être remise en questions régulièrement par les parties impliquées.</p>
6	Les modalités de collaboration au sein du réseau de villes <b>Netzstadt Aarau-Olten-Zofingen</b> ont été institutionnalisées, dans un premier temps, sous la forme de déclarations d'intention ; une deuxième étape doit permettre de les ancrer sous une forme contractuelle. Afin de rendre mieux saisissable la structure abstraite du réseau de villes, plusieurs projets concrets sont mis sur pied, tel l'„Agglopark“: en mettant en réseau les espaces naturels, l'idée de la ville-réseau doit devenir plus concrète pour la population. Parmi les autres sujets traités, citons l'élaboration d'un projet d'agglomération intercantonal Transports et urbanisation, ainsi que la culture. Un premier projet commun a pu être mené à terme : celui de la communauté tarifaire.	<p>+ Dans un contexte institutionnel et politique complexe, le projet modèle tente de renforcer la collaboration intercantonale au moyen du jeu des stratégies de développement, de projets concrets et de réflexions d'ordre institutionnel. Le projet de parc AAREland comporte un réel potentiel pour créer un élément visible et palpable autour de cette structure abstraite qu'est le réseau de villes. Cette idée du réseau de villes est bien ancrée dans les deux cantons et dans les trois villes-centres concernées.</p> <p>? L'ancrage dans les communes périphériques et dans la population continue de poser problème. L'avancement du projet modèle continue d'être freiné par les ressources limitées en personnel dans les services concernés des cantons, des villes et des communes.</p>
7	Le projet modèle <b>Netzstadt Glattal</b> avait pour vocation de développer une vision de la région qui lui permette d'améliorer sa qualité de vie. Les priorités thématiques abordées étaient les suivantes :	<p>+ La collaboration au sein de la région Netzstadt Glattal a pu être étendue au-delà du projet de chemin de fer Glattalbahn pour inclure davantage de champs thématiques. Ces champs ont été élaborés exclusivement par les autorités administratives et les politiciens des communes impliquées. Seule la modération du</p>

N°	Description	Évaluation qualitative des résultats obtenus
	<p>qualité urbaine, nature et paysage, encadrement des jeunes et placement de la main d'œuvre. Les résultats ont été rassemblés dans un manifeste commun.</p>	<p>processus a été confiée à des spécialistes externes. La forme du manifeste est un modèle intéressant de déclaration d'intention politique commune sur une base facultative.</p> <p>? La mise en œuvre et le développement futur du manifeste dépendent de la disposition des participants à faire preuve d'un engagement supérieur à la moyenne au niveau des modalités de collaboration.</p>
8	<p>Les services de planifications régionales de Zurich et environs, ainsi que de Winterthour ont mis au point une politique commune en matière d'<b>installations à forte fréquentation</b>.</p>	<p>+ Une conception fondée quant à la méthode et aux contenus a été élaborée pour la gestion des installations à forte fréquentation dans la région concernée.</p> <p>? Les résultats ne sont que partiellement étayés par la politique et n'ont réussi que dans une mesure limitée à déclencher un processus politique.</p>
9	<p>Le canton de Zurich, les villes de Zurich et de Winterthour, ainsi que l'association des présidences de communes du canton de Zurich évoquent ensemble les <b>possibilités et les limites d'une collaboration au sein de l'espace économique zurichois</b>. Trois champs d'action seront approfondis : la création d'une conférence de l'espace métropolitain, l'introduction de conférences intercommunales dans le canton de Zurich, ainsi que la création de groupes de pilotage bilatéraux et intercantonaux en vue de la mise en œuvre de projets d'agglomération.</p>	<p>+ La situation hautement complexe qui prévaut dans l'espace économique zurichois, formé de plus de 200 communes et associant plusieurs cantons, est désenchevêtrée de manière pragmatique par la création de trois champs d'action liés entre eux. Les manifestations préalables ont montré que les parties impliquées s'accordent sur la nature des interventions requises.</p> <p>? L'évaluation des interventions concrètes qui sont requises pourrait révéler des résultats très hétérogènes selon les types de problèmes et selon le point de vue de chacun des acteurs.</p>
10	<p>Le service de planification régionale de Zürich et environs a élaboré une conception de développement territorial dans le cadre du projet "<b>Konzept Siedlung und Verkehr</b>". Une plateforme politique élargie est chargée d'accompagner et de garantir sa mise en oeuvre.</p>	<p>+ La procédure coopérative qui s'est traduite par la tenue régulière de conférences de projet a contribué à créer une bonne adhésion autour de la conception de développement territorial. Sa mise en œuvre renforce la collaboration au sein de la région de Zürich et environs.</p>
11	<p>Dans le cadre du projet Interreg <b>Polymatrix</b>, la planification régionale de Zurich et environs étudie les possibilités de coopération avec les régions urbaines de Stuttgart, Strasbourg, Lyon et Turin.</p>	<p><b>L'évaluation sera complétée ultérieurement.</b></p>
12	<p><b>Agglo Obersee</b>, qui comprend les communes de Rüti, Jona / Rapperswil et Freienbach, sises dans trois cantons différents, mise sur une collaboration liée à des projets dans le domaine de l'information, des transports, de l'urbanisation et de la formation.</p>	<p>+ Un pas considérable a été accompli dans le domaine de la collaboration dans la région concernée, qui dispose désormais d'une vision commune des problèmes, voit la nécessité d'une collaboration et fait état d'une volonté commune de poursuivre sur cette voie, malgré les obstacles institutionnels liés aux trois frontières cantonales.</p>
13	<p>Dans les années à venir, la région de <b>Haute-Thurgovie</b> entend établir une gestion régionale des friches industriel-</p>	<p>+ Ce projet modèle qui touche à la gestion des friches industrielles soulève un sujet d'intérêt national.</p>

N°	Description	Évaluation qualitative des résultats obtenus
	les. L'objectif est d'une part une meilleure utilisation des potentialités régionales et d'autre part de servir de coup d'envoi à une collaboration renforcée au sein de la région.	
14	À titre de précurseur du projet d'agglomération St-Gall – Rorschach, un plan d'aménagement qui intègre les transports, l'urbanisation, l'urbanisme et le paysage a été élaboré pour l'espace <b>St-Gall – Ouest</b> .	+ Le projet intègre le volet paysage au volet Transports et urbanisation. Le projet modèle est parvenu à mieux impliquer des acteurs de plusieurs communes et de deux cantons en vue de résoudre ensemble les problèmes de transports les plus aigus dans la région de l'ouest de St-Gall.
15	Le <b>Réseau Urbain Neuchâtelois RUN</b> a pour objectif de réunir les agglomérations de Neuchâtel et celle de Le Locle - La Chaux-de-Fonds - Morteau dans un espace urbain unique. Les projets d'agglomération sont à la base de la collaboration. Ils ont, au moyen de „Contrats d'agglomération“, une portée obligatoire pour toutes les parties. Une stratégie analogue est mise sur pied pour l'espace rural (projets de région, contrats de région). Le RUN constitue l'une des priorités du programme de législature cantonal. Il touche à la mobilité et à l'urbanisation, à la politique familiale, à la culture, à la promotion économique, etc.	+ Le projet frappe par son approche très large, tant au niveau des contenus que des processus. Toutes les communes et le canton sont impliqués de manière partenariale dans cette démarche, au travers de plusieurs secteurs politiques. L'aspect partenarial est souligné par la réglementation contractuelle qui est prévue. L'organisation de trois „Journées citoyennes“ avait pour but de toucher une frange maximale de la population.  ? La conception des „contrats de région“ et des „contrats d'agglomération“ n'est pas encore suffisamment concrète pour permettre de prévoir leur effet pratique et à long terme.
16	La loi sur les agglomérations du canton de Fribourg régit les procédures et les conditions générales à la base de la création d'une agglomération. Sur cette base, une assemblée constitutive élabore les statuts de la future <b>Agglomération de Fribourg</b> . Ces statuts règlent notamment les modalités d'organisation, de répartition des tâches et de financement au sein de l'agglomération. Un transfert de compétences est prévu dans les domaines des transports, de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de la promotion économique, de la promotion touristique et de la promotion des activités culturelles régionales.  La population des communes du périmètre devra se prononcer sur ces statuts lors d'une votation en 2007. L'agglomération sera valablement constituée si la majorité de la population et la majorité des communes y adhèrent (règle de la double majorité)	+ La démarche adoptée par Fribourg est unique en Suisse pour l'instant. L'attitude de rejet et de scepticisme initiale adoptée par les communes a progressivement fait place à une volonté de coopérer, qui se manifeste en particulier dans le fait que l'assemblée constitutive s'est chargée de piloter l'élaboration du projet d'agglomération Transports, urbanisation et environnement. La création en cours de l'Agglomération de Fribourg prouve que ces formes de coopération sont possibles en Suisse, dans le contexte politique et institutionnel existant. L'intégration en 2006 de deux communes supplémentaires dans le périmètre provisoire, sur une base volontaire, en est la preuve.  ? Le retard pris par rapport à l'échéancier initial a empêché l'achèvement des travaux pendant la durée d'une législature unique ; les élections communales qui ont eu lieu en mars 2006 ont eu des conséquences directes sur la composition de l'Assemblée constitutive, puisque 24 délégués sur les 45 que compte l'Assemblée sont « nouveaux ».
	<b>La Stratégie des agglomérations dans</b>	+ En étroite collaboration avec les agglomérations, le canton de

N°	Description	Évaluation qualitative des résultats obtenus
17	<p><b>le canton de Berne:</b> partant de réflexions au niveau régional effectuées dans toutes les agglomérations du canton, le gouvernement a élaboré une stratégie en faveur de la collaboration régionale. Cette stratégie présente la création de bases juridiques pour un conseil régional et une adaptation des 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. Les modifications correspondantes de la Constitution et de la législation entreront en vigueur début 2008.</p>	<p>Berne a élaboré des ébauches de solutions tant sur le plan institutionnel que sur le plan pratique. Les idées proviennent des régions, le canton veillera à leur mise en œuvre au niveau cantonal. Cette manière de faire bénéficie également d'un bon soutien dans les milieux politiques. L'idée des conseils régionaux a valeur de modèle en Suisse, puisqu'elle propose de rendre la collaboration au niveau régional plus efficace, plus contraignante et démocratiquement mieux fondée, sans pour autant introduire un quatrième niveau étatique. Le large périmètre de ces conseils régionaux garantit l'implication de l'espace rural. Cette stratégie a amélioré les modalités de collaboration dans toutes les agglomérations du canton.</p> <p>? L'étendue du périmètre risque d'être un obstacle au moment de la mise en œuvre, du fait de la disparité des besoins entre villes et campagnes.</p>
18	<p>Dans le cadre du concours d'idées "<b>Ein Bild für die Region Bern</b>", plusieurs équipes interdisciplinaires ont élaboré en parallèle leur image de la région de Berne. Cette représentation doit déclencher un vaste débat à propos du futur de la région bernoise et permettre à la population de mieux s'identifier à sa région. Les résultats seront intégrés au plan directeur de la région.</p>	<p>+ Cette manière de faire a été qualifiée de démarche pionnière par les spécialistes européens. Les forums d'habitants ont permis à de larges franges de population de se pencher sur les idées proposées. La présentation d'images subjectives plutôt que de besoins de coordination qui intéressent les milieux spécialisés renferme le potentiel nécessaire pour contribuer à une meilleure identification de la population à sa région.</p> <p>? La durabilité de l'élan initial dépend, entre autres facteurs, de la possibilité d'intégrer les nouvelles propositions aux instruments et aux procédures existants et de la constitution d'un leadership politique en vue de cette mise en oeuvre.</p>
19	<p>La <b>Mobilitätsstrategie Region Bern</b> est à l'origine d'une conception générale des transports coordonnée avec l'urbanisation. Cette conception constitue le fondement du projet d'agglomération de la région de Berne.</p>	<p>+ En sa qualité de projet pilote pour le projet d'agglomération Transports et urbanisation, la stratégie pour la mobilité a fourni des informations intéressantes pour l'élaboration des exigences de base de la Confédération.</p>
20	<p>Une démarche participative novatrice, sur plusieurs niveaux, a été organisée afin d'assurer un bon ancrage de la <b>Mobilitätsstrategie der Region Thun</b>.</p>	<p>+ Cette procédure participative est (il faut le déplorer) restée unique par son ampleur et par sa démarche. La clarté de la procédure et de la structure est susceptible de fournir des indications précieuses pour d'autres projets d'agglomération. La démarche choisie a permis d'augmenter l'acceptation du projet d'agglomération de manière déterminante, accroissant ainsi ses chances de réalisation.</p> <p>? L'investissement financier et personnel considérable ne permet pas facilement sa transposition à d'autres projets d'agglomération.</p>
21	<p>Les communes de l'agglomération d'<b>Interlaken</b> ont créé une conférence d'agglomération. Le projet d'agglomération élaboré par cette conférence touche à l'urbanisation et aux transports, mais aussi à l'économie, au tourisme, au sport et à la culture. La conférence se penche par ailleurs sur le changement d'affectation de l'aérodrome militaire d'Interlaken.</p>	<p>+ La constitution de la conférence d'agglomération a permis de créer un organe de coopération efficace au sein de l'organisation d'aménagement régional. Les communes participantes ont rapidement remarqué que le fait de présenter un interlocuteur commun pour négocier avec le canton ou la Confédération donne davantage de poids à leur cause. La démarche commune a notamment déjà fait ses preuves dans le cadre du processus de changement d'affectation de l'aérodrome militaire d'Interlaken. Les modalités de coopération sont multiples, orientées vers les besoins et marquées par une approche pragmatique.</p>

N°	Description	Évaluation qualitative des résultats obtenus
22	Le projet Basel- und Bernstrasse Luzern ( <b>BaBeL</b> ) a pour objet le développement durable d'un quartier défavorisé. BaBeL entend parvenir à une revalorisation durable de ce quartier qui forme le cadre de vie d'une population très hétérogène. Il est prévu de transférer l'organisation de ce projet vers la structure correspondante propre au quartier d'ici fin 2006.	+ Jusqu'ici, peu de projets seulement ont été mis en œuvre qui présentent une approche relativement vaste en matière de développement de quartier. BaBeL a donc une valeur exemplaire pour d'autres projets de revalorisation de quartiers. BaBeL constitue aussi un projet clé dans le cadre de la thématique des projets urbains.
23	Les communes de l'agglomération lucernoise se sont associées au canton pour former le projet Agglomeration und Stadt Luzern. 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/transports, gestion des déchets) constitue le noyau de ce projet. Par ailleurs, début 2006 a vu la création de l'association <b>Luzern Plus</b> . Elle a pour vocation d'améliorer la coordination interne, de lancer de nouveaux projets de collaboration et d'assurer le travail de lobbying vers l'extérieur.	+ En créant l'association Luzern Plus, l'agglomération lucernoise s'est dotée d'une organisation flexible et qui se limite à l'essentiel, en vue de renforcer la collaboration et de présenter une image plus parlante à l'extérieur. Un processus de longue haleine a permis d'aboutir à un large consensus.  ? L'objectif initial, qui consistait à simplifier les structures au sein de l'agglomération lucernoise et à leur conférer un caractère obligatoire, n'a pu être que partiellement atteint. L'ouverture d'esprit et l'engagement de toutes les parties sera nécessaire pour ne pas perdre de vue l'objectif initial de l'association, à savoir le renforcement de la collaboration.
24	Le <b>projet modèle Chur und Umgebung MACU</b> englobe tant l'agglomération de Coire que l'espace rural voisin. Après une analyse détaillée des liens existants, des projets concrets ont été lancés. Les priorités sont les suivantes : les transports et la constitution d'un organe de pilotage simple pour le projet d'agglomération.	+ Le projet modèle a permis d'analyser la relation entre l'agglomération et l'espace rural de manière systématique et détaillée. Les résultats de cette analyse pourraient se révéler utiles à d'autres petites agglomérations dans l'espace rural, resp. alpin.  ? La vaste analyse thématique n'a pas encore débouché sur des mesures. Par ailleurs, ce n'est que dans une phase déjà relativement avancée que les responsables du projet ont trouvé un appui politique.
25	À <b>Genève</b> , les cantons de Genève et de Vaud et la France voisine veulent élaborer ensemble un projet d'agglomération transfrontalier qui concerne les domaines de l'urbanisation, de la mobilité, du paysage, de la construction de logements, de l'économie, de la formation, de l'environnement et de la santé.	+ L'impulsion donnée par la Confédération dans le domaine du trafic d'agglomération a déclenché l'élaboration d'un projet d'agglomération à large éventail thématique. Une organisation de projet transfrontalière assure une assise politique solide. Son premier succès : la reconnaissance de Genève comme région métropolitaine, dans le cadre du projet d'encouragement y relatif de la France (cf. chap. 3.5.3).  ? Les intérêts des parties impliquées sont relativement disparates (tels que p. ex. entre les cantons de Vaud et de Genève) et sont susceptibles de compliquer ou de freiner considérablement le processus. La question du pilotage constitue un vaste défi au plan politique et du point de vue du droit international.
26	Le Canton, l'association de communes <b>Lausanne Région</b> et la ville-centre cherchent à renforcer leur coopération. Dans un premier temps, ils ont procédé à un inventaire des actions requises au plan régional. Actuellement, le projet s'est	+ Les travaux entrepris jusqu'ici au plan technique mettent en évidence une multitude d'options et d'idées novatrices, tant en ce qui concerne les questions pratiques qu'institutionnelles. Le projet modèle a rendu possible la mise sur pied rapide d'un projet d'agglomération élargi à l'agglomération Lausanne-Morges.

N°	Description	Évaluation qualitative des résultats obtenus
	<p>élargi à l'agglomération Lausanne-Morges, avec le projet d'agglomération Lausanne-Morges. Le projet modèle élabore, avec ces nouveaux partenaires, les propositions de collaboration au niveau institutionnel.</p>	<p>? Les travaux ont été fortement gênés par le climat de méfiance prononcée qui règne à plusieurs niveaux : entre certaines communes, entre la ville-centre et les communes périphériques, entre groupes de communes, ainsi qu'entre les communes et le canton. Les chances de succès au niveau institutionnel et sur le terrain sont remises en question en permanence. Malgré les importants efforts qui ont été accomplis, les progrès au niveau de la collaboration sont plus lents que prévus.</p>
27	<p>Les communes de la région <b>Vevey-Montreux</b> disposent d'un „Service intercommunal“ qui coordonne et gère la totalité des coopérations entre les communes participantes. Les réflexions à propos d'un renforcement supplémentaire et d'une simplification de cette coopération font l'objet du projet modèle.</p>	<p>+ Le „Service intercommunal“ en place constitue une institution unique en Suisse et a valeur d'exemple et d'incitation en matière de gestion plus efficace des différents syndicats et autres formes de collaboration dans les régions.</p> <p>Ce projet modèle a procédé à une analyse détaillée de la situation actuelle/existante, en y associant les milieux politiques ; il a également exploité toute la marge de manœuvre laissée par la politique.</p> <p>? Une pénurie momentanée de personnel au sein du Service intercommunal a empêché ce dernier de fournir, dans le cadre du projet modèle, des propositions concrètes en faveur du développement de la collaboration.</p>
28	<p>Dans l'agglomération de <b>Brigue-Viège-Naters</b>, les communes concernées ont créé une conférence d'agglomération. Le débat concerne des projets dans les domaines suivants: tourisme, culture, promotion économique, sport et transports.</p>	<p>+ En constituant une conférence d'agglomération, les trois communes participantes ont trouvé une forme de coopération simple. Les besoins en matière de collaboration font l'objet d'une vaste analyse thématique. Après une longue période de préparation qui a précédé la création de la Conférence d'agglomération, les travaux avancent à présent très vite au sein des divers groupes de travail.</p> <p>? Le périmètre se limite pour l'instant aux trois communes initiatrices. Il reste à gagner les autres communes de l'agglomération, ce qui n'est pas acquis.</p>
29	<p>L'agglomération <b>Oberengadin</b> est confrontée à de fortes variations démographiques saisonnières, qui se répercutent à leur tour sur les transports. Ces variations font l'objet du projet d'agglomération.</p>	<p>+ Le projet modèle s'est penché de manière exemplaire sur les défis spécifiques d'une agglomération touristique et fournit des ébauches de solutions aux problèmes.</p> <p>? Le lien entre l'analyse des problèmes et les ébauches de solutions n'est pas encore assez concret. On peut dès lors se demander si les mesures proposées par le projet d'agglomération sont suffisamment efficaces pour réagir aux problèmes spécifiques à la forte variation du volume du trafic.</p>
30	<p>Dans l'agglomération de <b>Lugano</b>, une étude approfondie à propos de l'opportunité d'une liaison ferroviaire entre la périphérie et le centre a été effectuée sur la base du plan intégré des transports régional.</p>	<p>+ Cette étude fait partie d'une conception des transports à large échelle dans la région. L'extension progressive de la conception régionale à l'examen de mesures individuelles en passant par des études sectorielles est susceptible de livrer des informations méthodologiques intéressantes pour d'autres projets d'agglomération.</p>
31	<p>En complément à son projet d'agglomération Transports et urbanisation, la région de <b>Frauenfeld</b> examine le potentiel de développement de l'espace rural si le développement urbain se concentre en priorité sur les communes d'agglomération.</p>	<p><b>+ Le projet a ouvert le débat sur les potentialités, mais aussi sur les limites du développement de l'espace rural, et il a permis de déterminer les mesures y relatives qui, à leur tour, ont permis une meilleure intégration et acceptation du projet d'agglomération. .</b></p>

## Annexe 2

### Rapport sur la politique des agglomérations de la Confédération : mise en œuvre (état : fin avril 2006)

Dépt / Office	Projet	Date de clôture prévue	État de la mise en œuvre
ChF	Nouvelle réglementation de la législation fédérale sur la consultation (associations de communes considérées en tant qu'interlocutrices à part entière)	Mise en vigueur de la nouvelle LF sur la procédure de consultation prévue pour l'été 2005	21.1.2004 : adoption du message et du projet d'acte législatif sur la procédure de consultation par le Conseil fédéral. 18.3.2005 : adoption de la loi par les Chambres fédérales.
DFAE	Accords internationaux sur la coopération transfrontalière <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocole n° 2 relatif à la Convention de Madrid</li> <li>• Extension de l'Accord de Karlsruhe à toute la frontière avec la France</li> <li>• Nouvel accord Suisse / France / Italie selon le modèle de Karlsruhe</li> </ul>	Protocole n° 2 : entré en vigueur pour la Suisse le 27.5.2003 Extension de l'Accord de Karlsruhe : l'entrée en vigueur promulguée a été assortie d'un effet suspensif, suspendu à l'occasion des approbations cantonales. Accord CH-F-I : ouvert	Extension de l'Accord de Karlsruhe : la Suisse a notifié à la France, à l'Allemagne et au Luxembourg l'extension aux autres cantons limitrophes de la France. La France a fait de même en ce qui concerne les régions Franche-Comté et Rhône-Alpes. Les procédures cantonales internes d'approbation sont achevées. Accord CH-F-I : projet à l'examen.
<b>DFI</b>			
OFAS	Limitation des risques de pauvreté – mesures en faveur des familles	a) Prestations complémentaires pour les familles / « modèle tessinois » (initiatives parl. Meier-Schatz et Fehr) : non défini  b) Prestations pour les familles / solution au plan fédéral (initiative parl. Fankhauser) : entrée en matière non définie  c) Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial	a) PC pour familles : le projet de la sous-commission de la CSSS_N a reçu un accueil favorable en consultation ; le délai de traitement est prolongé jusqu'en été 2007.  b) Initiative Fankhauser : le 24.03.2006, le Parlement, a adopté un projet donnant suite à l'initiative Fankhauser comme contre-projet indirect à l'initiative populaire « Pour de plus justes allocations pour enfants ». La loi fédérale sur les allocation familiales prévoit des montants minimaux de 200 francs par mois et par enfant pour l'allocation pour enfant et de 250 francs pour l'allocation de formation professionnelle. L'initiative populaire a été retirée le 28 avril 2006. Le délai référendaire court jusqu'au 13.07.2006.  c) Places d'accueil extrafamiliales : le 10.03.06, le Conseil fédéral a adopté un message concernant la poursuite du programme d'impulsion pour la deuxième période de quatre ans. Il sollicite du Parlement un nouveau crédit d'engagement de 60 millions de francs pour la deuxième phase quadriennale du programme. La première phase de quatre ans du programme (dotée de 200 millions de francs) a permis de créer quelque 13'400 places d'accueil.
OFS	Statistique de l'aide sociale	Relevé complet de toutes les prestations liées à la clause du besoin jusqu' en 2011	L'enquête sur l'aide sociale économique est introduite dans tous les cantons. Des données agrégées sont utilisées jusqu'à l'introduction des autres prestations liées aux besoins en 2008. Les premiers indicateurs à



Dépt / Office	Projet	Date de clôture prévue	État de la mise en œuvre
			l'échelle nationale sont à présent disponibles. Le cinquième rapport social du canton de ZH est en préparation.
OFS	Indicateurs d'intégration	Fin août 2006 : conclusion du mandat externe, puis mise en œuvre du système à l'OFS. Premiers résultats disponibles à fin 2007.	Le projet a pour but de mettre en place un système d'observation donnant des informations régulières, systématiques et pouvant être mises à jour sur les structures et les processus d'intégration des migrants, respectivement de leurs descendants. Mandat réalisé par le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.
OFS	Agglomérations : vers une nouvelle définition	Lancement du projet en mars 2006 ; clôture encore ouverte	Le projet évalue la nécessité et la faisabilité d'une nouvelle définition des agglomérations, dans le cadre des besoins nouveaux en la matière et également de la révision du recensement de la population de 2010. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Phase 1 : Evaluation des besoins de partenaires régionaux lancée en mai 2006</li> <li>- Contribution pour le Message au Parlement sur le recensement fédéral de la population de novembre 2006.</li> <li>- Organisation du projet et lancement des premières analyses méthodologiques.</li> </ul>
	Urban Audit – participation de la Suisse	Phase pilote finalisée en juillet 2007 ; suite des travaux ouverte, en fonction des résultats de la phase pilote.	Il s'agit d'évaluer la participation de quelques villes suisses dans le projet européen Urban Audit (pour l'instant 9 villes). Tous les pays membres ainsi que les pays candidats de l'UE participent au projet avec 300 villes au total. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Premier contact avec les villes et cantons concernés (services statistiques et d'AT) en mai 2006.</li> <li>- Phase pilote avec les villes de Zurich, Genève, Berne et Lausanne entre août 2006 et juillet 2007</li> <li>- Poursuite des discussions pour un partenariat avec les 9 villes concernées ainsi que les cantons correspondants : 2007.</li> </ul>
OFC	Élaboration d'une loi sur l'encouragement de la culture		La procédure de consultation est terminée. Il est prévu que le Conseil fédéral transmette son message au Parlement au cours du 1 <sup>er</sup> semestre 2007.

Dépt / Office	Projet	Date de clôture prévue	État de la mise en œuvre
<b>EJPD</b>			
OFJ	Lignes directrices du 16 octobre 2002 à l'attention de l'administration fédérale concernant la coopération entre la Confédération, les cantons et les communes (exécution de l'art. 50, al. 2 et 3 Cst)		En vigueur depuis le 1 <sup>er</sup> décembre 2002 (BBI 2002 8385, FF 2002 7795) ; première évaluation : 2005 (parallèlement à la CTA).
ODM	<i>Coordination de la politique d'intégration (mise en oeuvre des recommandations de la CTA du 28.11.2002 et du 12 novembre 2004)</i>	<i>Entrée en vigueur de l'OIE révisée : le 1<sup>er</sup> avril 2006</i>	<i>Élaboration de dispositions d'exécution (circulaire). Élaboration et mise en œuvre de recommandations supplémentaires concernant des cours obligatoires de langue et d'intégration, le niveau d'intégration, la prévention de la violence et de la criminalité, etc.</i>
ODM /CFE	<i>Développement de centres de compétences pour l'intégration dans les cantons et les villes Coordination des activités</i>	<i>2004/2007 : réalisation du programme de promotion de l'intégration Adoption de la Charte du Forum pour l'intégration des Migrant(e)s (FIMM), le 23 avril 2005</i>	<i>L'optimisation des modalités de collaboration entre les acteurs impliqués est en cours. Une conférence nationale sur l'intégration a eu lieu en mai 2005.</i>
ODM	<i>Révision totale de la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) et révision partielle de la loi sur l'asile</i>	<i>Scrutin populaire sur le référendum : 24 septembre 2006 Entrée en vigueur progressive de la mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2007, respectivement au 1<sup>er</sup> janvier 2008</i>	<i>Préparation des dispositions d'exécution au sein de groupes de travail mixtes Confédération/canton ; mise en œuvre de la procédure de consultation au sujet des ordonnances.</i>
ODM /CFE	<i>Faciliter la cohabitation</i>	<i>Promotion de l'intégration par la Confédération dans le cadre du Programme prioritaire 2004-2007</i>	<i>Financement de projets d'intégration en rapport avec le thème prioritaire « Faciliter la cohabitation » (2005 : 5,1 millions de francs pour 617 projets) ; évaluation et optimisation permanentes.</i>
<b>DDPS</b>			
OFS-PO	Sites propices au mouvement, en particulier les banlieues résidentielles	Mesures prises dans le cadre du concept du Conseil fédéral pour une politique du sport en Suisse : 1 <sup>ère</sup> phase de mise en oeuvre de 2003 à 2006 ; la poursuite dépendra des résultats	Plusieurs projets pilotes pour des installations sportives communales et des conceptions pour des espaces propices au mouvement sont en cours d'élaboration, voire terminés ; le projet pilote « Sport- et Erholungskonzept Teilregion Interlaken » [conception du sport et des loisirs pour la sous-région d'Interlaken] est en cours d'élaboration en rapport avec la politique des agglomérations. Le traitement des données de base et l'évaluation des résultats sont en cours. L'objectif : toutes les communes d'une certaine taille disposent d'une conception en matière d'installations sportives et de halles de gymnastique, utilisée comme base notamment pour le plan directeur et le plan d'affectation.
OFS-PO	Meilleure utilisation des potentiels d'utilité sociale du mouvement et du sport (prévention, intégration)		
<b>DFF</b>			
DP RPT	a) Péréquation des charges de centres	Mise en vigueur de la réforme de la RTP : prévue au 1.1.2008	a) Les travaux concernant la péréquation des charges sociodémographiques sont terminés à ce

Dépt / Office	Projet	Date de clôture prévue	État de la mise en œuvre
	urbains et répartition des charges socio-démographiques b) Accort-cadre intercantonal (ACI) c) Bases légales réglant le financement du trafic d'agglomération		stade. Le rapport final, approuvé par l'organe politique directeur, sert de base aux prochains travaux dans la perspective du 3 <sup>ème</sup> message (dotation des fonds de péréquation). b) L'ACI pose les bases de la base de la collaboration intercantonale pour la péréquation des charges, qui est prévue également pour les investissements effectués dans le trafic d'agglomération. Il a été adopté le 24 juin 2005 en vue de la ratification par chacun des cantons. Sa mise en œuvre interviendra lorsqu'il aura été ratifié par 18 cantons. c) La législation d'exécution de la RPT (2 <sup>e</sup> message RPT) a été adoptée par le Conseil des États durant la session de printemps 2006. Elle sera vraisemblablement à l'ordre du jour du Conseil national lors de la session d'automne 2006. À propos de la politique des agglomérations, on y propose une adaptation de la LUMin qui régleme l'utilisation de recettes de l'impôt sur les huiles minérales à titre de contributions subsidiaires au trafic d'agglomération.
<b>DFE</b>			
SECO	<i>Nouvelle politique régionale</i>	<i>Mise en œuvre du programme pluriannuel : dès 2008.</i>	<p><i>Message concernant la nouvelle politique régionale (NPR) approuvé par le Conseil fédéral le 16 novembre 2005.</i></p> <p><i>La nouvelle loi sera traitée aux chambres fédérales pendant la session d'été (Conseil des Etats) et la session d'automne (Conseil national) de cette année 2006.</i></p> <p><i>Un message pour le financement cadre de la PR sera présenté à la fin 2006.</i></p> <p><i>La coordination de la NPR avec la politique des agglomérations sera assurée dans la mise en oeuvre de la nouvelle loi.</i></p>
OFL	Promotion de logements à loyer ou à prix modérés, mise en œuvre de la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG)	LOG en vigueur depuis le 1.10.2003 L'ordonnance relative à la LOG est en vigueur depuis le 1.2.2004. Modification de l'ordonnance relative à la LCAP en date du 1.4.2004	Loi adoptée par le Parlement le 21 mars 2003. Le programme d'allégement budgétaire de 2003 comporte cependant un moratoire pour les aides directes jusqu'à fin 2008. L'OFL prévoit d'accorder directement des crédits dès 2009. Les projets modèles d'encouragement à la construction de logements peuvent être financés par les FdR des organisations faïtières ou bénéficié de crédits de recherche. La durée des périodes de versements possibles a été prolongée pour les abaissements supplémentaires, conformément à l'ancienne LCAP. Au niveau des quartiers, un projet commun de l'ARE et de l'OFEN pour le développement durable des quartiers [NaQu – Nachhaltige Quartierentwicklung] est en cours ; il comporte divers projets pilotes sur quatre sites. Deux publications existent à ce jour. Le projet « Développement des quartiers dans les villes moyennes », de la CEAT, est terminé, tout comme

Dépt / Office	Projet	Date de clôture prévue	État de la mise en œuvre
			l'évaluation du projet de quartier « Birch » à Schaffhouse. Les publications sont à télécharger sur <a href="http://www.bwo.admin.ch">www.bwo.admin.ch</a> .
<b>DETEC</b>			
OFT	Raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des lignes ferroviaires à grande vitesse	Crédit d'engagement 2005, mise en œuvre à partir de l'automne 2005	Adoption, par le Parlement, d'un crédit de 1'090 millions, le 18 mars 2005, pour la première phase de raccordement aux LGV.
OFEN / OFEV	<i>SuisseEnergie – Infrastructures</i>		<i>Divers projets en cours.</i>
OFEN	<i>SuisseEnergie pour les communes (label „Cité de l'énergie“)</i>		<i>À ce jour : 129 cités de l'énergie, env. 2,15 millions d'habitants; objectif 2010 : 250 cités de l'énergie.</i>
OFEN	<i>SuisseEnergie – Mobilité</i>		<i>La mobilité durable bénéficie d'un soutien dans le cadre de «Cité de l'énergie».</i> <i>Promotion de véhicules plus économes et plus efficaces du point de vue énergétique;</i> <i>étiquetteÉnergie pour les automobiles neuves.</i> <i>Des démarches sont en cours pour faire du Tessin un canton modèle du point de vue de la mobilité durable</i> <i>Un programme conjoint de plusieurs cantons et communes pour encourager les véhicules à deux roues électriques («New Ride»).</i> <i>Les mesures prises n'ont pas eu pour l'instant l'effet escompté : consommation de carburant en 2003 par rapport à 1990 : + 9% (objectif : 2010 vs 1990 : - 8%).</i>
OFEV	Révision de l'OPB. Délais d'assainissement des routes & art. 36 ss	Mi-2004	<i>Les objectifs de la révision :</i> 1. Prolongation des délais de réfection des routes 2. Simplification des procédures 3. Rapports périodiques 4. Adaptation de l'art. 36 ss  Entrée en vigueur : 1 <sup>er</sup> octobre 2004
OFEV / ARE	Coordination de l'aménagement du territoire et de la préservation de la qualité de l'air en rapport avec les infrastructures à forte fréquentation		Un rapport de base détaillé a été publié en novembre 2002. Les « Recommandations pour la planification d'installations générant un trafic important (IGT) intégrées dans le plan directeur » ont été publiées le 2 juin 2006.
OFEV	<i>Hiérarchisation et simplification des aides à l'exécution de l'OFEV</i>	2006	<i>Lancement du projet :</i> <i>- état des lieux : 2005</i> <i>- évaluation des aides à l'exécution sur la base des avis cantonaux : 1er semestre 2006</i> <i>- catalogue de mesures avec propositions</i>

Dépt / Office	Projet	Date de clôture prévue	État de la mise en œuvre
			<i>d'amélioration : 2006</i>
OFEV	<i>Mise en œuvre du Programme forestier suisse : projets « Loisirs et détente en forêt : modèles novateurs basés sur le partenariat » « Vivre la nature à proximité des villes »</i>	<i>Clôture des deux projets fin 2004 (P1) et en février 2005 (P2)</i>	<i>Été 2006 : les résultats du projet sont présentés sous la forme d'une publication pdf.  La révision de la LPN permet la création de parcs naturels à proximité des villes qui permettront à la population d'être en contact avec la nature (p. ex. Sihlwald).</i>
OFEV / ARE	<i>Réaffectation des surfaces en friche</i>	<i>Printemps 2007</i>	<i>Travail conduit dans trois projets partiels :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Schéma de coordination à l'attention des organes de décision concernant les sites contaminés, l'aménagement du territoire, le financement ; existe à l'état de projet de construction.</i></li> <li>• <i>Le recensement des friches industrielles dans les zones d'habitation (cf. également 02.3130 Ip Ricklin et 02.3744 Po Leutenegger) et son évaluation sont disponibles. Les résultats ont été présentés à la conférence du 1<sup>er</sup> septembre 2004 à Zurich.</i></li> <li>• <i>Le rapport sur la répartition et l'extension des types de sites dans les diverses zones d'affectation est disponible, de même que les recommandations quant à leur délimitation dans une perspective d'aménagement du territoire.</i></li> <li>• <i>Plan de mesures pour l'encouragement de la réaffectation de friches industrielles, à l'exemple du canton d'Argovie (cf. également 04.3583 Po Leutenegger). L'étude préalable est disponible depuis décembre 2005. L'achèvement de l'étude détaillée est prévu pour février 2007.</i></li> </ul>
OFR OU	Promotion des déplacements non motorisés (à pied, à vélo ; randonnée)		<p>Expertise sur les compétences (constitutionnelles) de la Confédération en matière d'encouragement des déplacements non motorisés (achevée ; publication : automne 2006).</p> <p>Expertise sur l'utilisation et l'optimisation des instruments de l'aménagement du territoire pour encourager les déplacements non motorisés (p. ex. plans sectoriels, conceptions, plans directeurs) (achevée ; publication : fin 2006).</p> <p>Intégration des déplacements non motorisés à la partie Programme du plan sectoriel Transports (achevé par ACF du 18.04.2006).</p> <p>Intégration des déplacements non motorisés aux projets d'agglomération et aux bases juridiques correspondantes telles que LUMin et loi sur le fonds d'infrastructure (en cours de procédure parlementaire).</p> <p>Récolte des données manquantes au sujet des déplacements non motorisés par la définition de données de base en vue de la réalisation d'une statistique suisse des déplacements non motorisés (achevé ; publication de la conception d'une statistique des déplacements non motorisés : juillet 2005).</p> <p>Uniformisation de la signalisation dans le domaine des</p>

Dépt / Office	Projet	Date de clôture prévue	État de la mise en œuvre
			déplacements non motorisés (achevé au moyen de la nouvelle norme VSS 640 829a « signalisation du trafic lent » du 01.02.2006 ; force obligatoire prévue pour fin 2006 par déclaration du DETEC.
ARE	Observation de l'espace urbain suisse	Réalisation dès 2003 La fin du projet dépend de la marge de manoeuvre financière de l'ARE	Les travaux d'approfondissement ont lieu dans le cadre de la conception de l'observation générale du territoire de la Suisse. Le programme pluriannuel est défini. À ce jour, les modules suivants sont disponibles (cf. <a href="http://www.are.ch">www.are.ch</a> ) : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Évolution des villes et des agglomérations suisses</li> <li>• Spécialisation de l'économie dans l'espace urbain</li> <li>• Structure sociodémographique de la population des agglomérations</li> <li>• Densification et rénovation urbaine</li> <li>• Comparaison du territoire urbain et de l'espace rural</li> <li>• Aires métropolitaines</li> <li>• Trafic d'agglomération</li> <li>• Charges de centres urbains</li> </ul>
ARE	Projet d'agglomération	Remaniement de l'aide de travail d'ici 2006	Une aide de travail existe depuis novembre 2002. Un groupe de travail composé de représentants de la Confédération, des cantons et des villes approfondit et poursuit le développement de cet instrument depuis mai 2004.
ARE / OFT / OFR OU	Cofinancement du trafic d'agglomération	Vers 2008	Le manuel d'application concernant les critères dans le domaine des transports et de l'urbanisation est disponible depuis début mai 2004. Adaptation de la Constitution dans le cadre de la RPT: votation populaire en septembre 2004. Le message sur la loi sur le fonds d'infrastructure est en débat aux Chambres fédérales ; fin prévue : automne 2006.
ARE / OFT / OFR OU	Plan sectoriel Transports	Partie Programme : adoptée par le Conseil fédéral le 26.04.2006 Partie Mise en oeuvre: élaboration par étapes, en relation avec les grands dossiers des transports de la Confédération	La partie Programme adoptée par le Conseil fédéral fixe les objectifs, principes et priorités de la politique des infrastructures de transport. Ces éléments seront concrétisés dans la partie Mise en œuvre, sous forme de conceptions liées à l'espace, de conceptions sectorielles, et d'indications par objets.
<b>DETEC / DFE</b>			
ARE / seco	Réseau de la politique des agglomérations	En cours	Décision de principe concernant les objectifs et les tâches du réseau le 10 avril 2002. Contacts bilatéraux : en cours, selon les besoins. Séances réunissant l'ensemble du réseau : 1 à 2 fois par an.
ARE / seco	Nouvelle équipe ARE / seco pour les questions urbaines	En cours	Le groupe stratégique pour la politique des agglomérations est opérationnel depuis le début de 2002.

Dépt / Office	Projet	Date de clôture prévue	État de la mise en œuvre
ARE / seco	Projets modèles	En cours	Au total, l'ARE et le seco soutiennent 31 projets modèles.
ARE / seco	Interreg III	31.12.2006	INTERREG IIIA, B et C sont opérationnels (premiers appels à projets).
ARE / seco	Information des villes sur Interreg III	En cours	Par l'intermédiaire des différents produits de la plateforme <a href="http://www.interreg.ch">www.interreg.ch</a> (site, publications, séminaires).
ARE / seco	Information / Échanges d'expériences / Sensibilisation	En cours	La plateforme Internet a été développée par étapes depuis 2003 (dans le cadre du site de l'ARE <a href="http://www.are.ch">www.are.ch</a> ). La construction est désormais achevée en grande partie. L'accès est possible aussi par <a href="http://www.agglomeration.ch">www.agglomeration.ch</a> .  Des ateliers sont organisés régulièrement (2 x par an) avec les responsables des projets modèles.

*En caractères italiques : nouvelles mesures depuis le rapport du 19.12.2001*

## **Annexe 3:**

### **Prise de position de la Conférence tripartite sur les agglomérations et du Conseil de l'organisation du territoire**

#### **Prise de position de la CTA (novembre 2006)**

Les prises de position largement concordantes de l'Union des villes suisses, de l'Association des communes suisses et de la Commission Villes de la CdC (cf. annexes) permettent de constater que le rapport intermédiaire constitue un état des lieux précieux sur la politique des agglomérations de la Confédération.

Un soutien de principe est apporté au rapport intermédiaire concernant son orientation pour la future politique des agglomérations de la Confédération. Du point de vue des communes, des villes et des cantons, les objectifs principaux pour la suite des travaux sont les suivants:

- La politique des agglomérations constitue une tâche commune des communes, des villes, des cantons et de la Confédération. Tous les niveaux étatiques sont mis à contribution et doivent assumer leur rôle conformément à leurs responsabilités et compétences.
- L'attention accordée au développement coordonné de l'urbanisation et des transports a jusqu'ici été insuffisante à tous les niveaux étatiques. Or il est primordial pour le développement social et économique de notre pays d'aborder à l'avenir ce défi ensemble et dans un esprit partenarial.
- Les instruments de politique fédérale des agglomérations, et notamment l'instrument que constituent les projets d'agglomération ainsi que la coordination des politiques sectorielles nécessitent une base légale claire dans le but de créer des règles du jeu contraignantes pour tous les acteurs.
- Au niveau du contenu, il faut que la politique des agglomérations dépasse à tous les niveaux étatiques les domaines qui ont été mis en avant jusqu'ici, à savoir les transports et l'urbanisme. Il convient ainsi d'inclure davantage à la politique des agglomérations des domaines politiques tels que la formation, la culture, la migration ou le social au sens d'une approche globale.
- Les moyens financiers à disposition des communes et des villes, des cantons et de la Confédération dans les domaines politiques importants pour les agglomérations doivent être davantage orientés en fonction des objectifs de la politique des agglomérations.

#### **Prise de position COTER (7 novembre 2006)**

Vous avez soumis pour consultation au Conseil de l'organisation du territoire le rapport intermédiaire 2006 sur la politique des agglomérations de la Confédération. Nous vous en remercions et saisissons volontiers cette occasion de nous exprimer sur votre rapport et, par là, également sur la politique des agglomérations menée par la Confédération.

Le Conseil de l'organisation du territoire considère que le rapport de l'Office fédéral du développement territorial revêt une très grande importance. En effet, ce rapport donne un aperçu global de la politique suisse des agglomérations élaborée depuis 2001 et montre, avec toute la réserve diplomatique requise, aussi ses lacunes.

Le Conseil de l'organisation du territoire aimerait indiquer au préalable qu'il tient en haute estime le travail de l'ARE et de son groupe stratégique Politique des agglomérations. Il reconnaît que des effets tout à fait étonnants ont été obtenus pour ainsi dire à partir de rien, avec de maigres ressources humaines et financières, par l'intermédiaire de projets modèles et de projets d'agglomération. Malgré ces



efforts, la politique suisse des agglomérations n'en est qu'à ses débuts.

#### *Au sujet des objectifs et des stratégies*

La politique des agglomérations de la Confédération se fonde sur deux prémisses:

1. La compétitivité de l'économie suisse dépend dans une large mesure de la capacité de fonctionnement et de la qualité de vie des agglomérations.
2. La capacité de fonctionnement et la qualité de vie des agglomérations ne peuvent être préservées que si les centres urbains et les communes des agglomérations travaillent conjointement avec le soutien de la Confédération et des cantons.

Par conséquent, la Confédération a pour objectif d'améliorer l'attractivité et la qualité de vie de nos agglomérations. Dans le même temps, le réseau des villes suisses doit être renforcé et la densification urbaine favorisée. A cette fin, la Confédération a formulé cinq stratégies:

1. Elle crée des incitations à la collaboration au sein des agglomérations et entre elles.
2. Elle améliore la collaboration verticale entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes.
3. Elle contribue par ses politiques sectorielles à l'attrait et à la qualité des espaces urbains.
4. Elle intègre le réseau des villes suisses au réseau des villes européennes.
5. Elle favorise les échanges d'expériences entre les différents acteurs.

Le Conseil de l'organisation du territoire estime que les constatations retenues dans les prémisses sont pertinentes. Elles semblent certes triviales, pourtant l'avenir de la Suisse se décide effectivement dans les agglomérations, ce qui ne contredit pas l'affirmation que la Suisse dans son ensemble serait urbaine. En effet, la campagne est devenue une fonction de la ville, la campagne est modelée par la ville: sa valorisation, son prix, ses utilisations, de même que les dangers auxquels elle est exposée ou son potentiel de croissance exogène représentent des réflexes de l'urbain.

Le Conseil de l'organisation du territoire approuve totalement les objectifs et les stratégies de la Confédération. Cependant, il attire l'attention sur le fait que les stratégies ne seront jamais mises en œuvre avec les moyens alloués à la politique des agglomérations et que les objectifs fixés ne seront pas atteints. Il existe une disproportion flagrante entre l'importance proclamée des agglomérations et les engagements financiers et en personnel de la Confédération, une disproportion qui demeure quand bien même la Confédération agit à titre subsidiaire.

#### *Au sujet de l'amélioration de la collaboration au sein des agglomérations et entre elles*

La Confédération aide les agglomérations à s'organiser d'elles-mêmes avec des incitations et un suivi technique.

La coordination entre les collectivités de droit public à l'intérieur d'une agglomération représente un premier niveau. Elle débouche sur des projets d'agglomération dans lesquels les villes et les communes s'entendent dans une perspective globale sur la nécessité d'agir au niveau régional. En faisant des projets d'agglomération une condition de l'octroi de contributions au trafic d'agglomération, la Confédération a donné une impulsion décisive non seulement pour la coordination au sein des agglomérations mais aussi, et c'est presque plus important, pour un intérêt au moins utilitaire des cantons à organiser eux-mêmes leurs agglomérations.

Les projets modèles, majoritairement aussi au service de la collaboration dans les agglomérations, constituent un second niveau. Certains ont pour objet une coopération provisoire axée sur un projet, d'autres visent une collaboration institutionnalisée permanente, voire des structures d'agglomération contraignantes. D'où leur grande diversité allant de la résolution d'un problème particulier à des projets de développement intégrés.

La Confédération encourage les projets modèles par un encadrement et un suivi technique ainsi qu'avec des contributions financières modestes.

Le Conseil de l'organisation du territoire considère que l'autoorganisation des agglomérations, la mise en commun des forces dans des entités agissant efficacement avec une vision globale est une condition fondamentale de la compétitivité des territoires.

S'il est vrai que la discussion au sujet des structures ne peut se faire qu'en lien avec les tâches et que les diverses tâches correspondent à des périmètres de compétence différents, il est aussi vrai que la coordination de l'exécution des tâches présuppose des structures permettant d'acquérir une vision d'ensemble, de fixer des priorités et d'harmoniser les tâches. Il ne fait aucun doute qu'aujourd'hui, le morcellement des compétences sert en premier lieu les intérêts particuliers locaux, crée des doublons gaspillant les forces, néglige l'approche globale et affaiblit l'exécution des tâches centrales.

Le Conseil de l'organisation du territoire est convaincu que des agglomérations orientées sur les marchés du travail régionaux et sur les régions pendulaires trouveront des intérêts supérieurs communs à coordonner l'urbanisme et les transports. Cette conjonction d'intérêts permettra de rechercher des solutions pour d'autres tâches d'intérêt régional. Pour ce faire, les structures de coopération doivent être ouvertes à l'élargissement. En résumé: le Conseil de l'organisation du territoire soutient expressément les projets d'agglomération initiés avec une légère pression par la Confédération et est aussi favorable aux incitations à l'autoorganisation des agglomérations inhérentes aux projets modèles.

Le Conseil de l'organisation du territoire fait remarquer que les espaces fonctionnels deviennent toujours plus importants alors que les niveaux national et intrafédéral perdent en importance dans le sillage de la mondialisation. En fait, les structures devraient être adaptées et les décisions dans des domaines d'activité importants être institutionnalisées au niveau des espaces fonctionnels. Pour les autorités communales et cantonales, l'autoorganisation des agglomérations signifie cependant une perte de pouvoir et d'importance qui provoque des résistances. Si la majorité des cantons s'est jusqu'à présent employée à répondre aux exigences minimales de la Confédération pour le versement de contributions au trafic d'agglomération et que seuls quelques cantons se sont lancés dans une politique globale d'agglomération avec une organisation des projets allant dans ce sens, cela est aussi lié à la perte de puissance et d'importance mentionnée. Aussi le Conseil de l'organisation du territoire est-il très favorable à ce que les incitations à l'autoorganisation des agglomérations dépassent le cadre du financement du trafic d'agglomération et soient renforcées. Surtout, les projets d'agglomération doivent être inscrits dans la loi sur l'aménagement du territoire.

*Au sujet de l'amélioration de la collaboration verticale entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes et pour que les politiques sectorielles contribuent à l'attrait et la qualité des espaces urbains*

La Confédération, la Conférence des gouvernements cantonaux, l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses ont fondé la Conférence tripartite des agglomérations (CTA) en vue de renforcer la collaboration verticale entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes. La CTA constitue une plate-forme commune permettant de discuter des problèmes des agglomérations et d'harmoniser les stratégies des différents niveaux pour une sélection de thématiques particulièrement importantes pour les régions urbaines. Dans le même temps, les associations de communes ont aussi été reconnues comme des interlocuteurs à part entière dans les procédures de consultation.

Au plan des politiques sectorielles, la RPT a créé la base constitutionnelle d'un cofinancement du trafic d'agglomération. Le fonds d'infrastructure est en préparation, ainsi qu'un projet qui devrait permettre aux familles de recevoir des prestations complémentaires. Par contre, l'intégration des agglomérations dans la Nouvelle politique régionale a échoué à cause de l'opposition des cantons. Malheureusement, seule une participation ponctuelle des offices fédéraux aux projets modèles a pu être obtenue à ce jour.

Le Conseil de l'organisation du territoire considère la Conférence tripartite des agglomérations (CTA) comme un important instrument de coordination, même si les échanges entre les représentants des exécutifs des trois niveaux de l'Etat, qui ont lieu deux à trois fois par année, se restreignent à une petite sélection de domaines d'activité. La CAT a évalué elle-même les résultats de ses travaux et donne aussi son avis sur le rapport intermédiaire relatif à la politique des agglomérations. Pour cette raison, le Conseil de l'organisation du territoire renonce à détailler ce point.

Comme mentionné dans le passage sur les objectifs et sur les stratégies, la politique des agglomérations doit améliorer l'attractivité et la qualité de vie des agglomérations. Il ne s'agit pas d'avoir la même approche pour toutes les agglomérations. En effet, il ne suffit pas de garantir à chaque région un minimum d'infrastructures et d'équipement. L'attractivité est une question d'excellence qui se caractérise au sein d'un environnement concurrentiel par un haut degré de proximité, de contact et de soutien allant des infrastructures à la recherche et développement.

La politique de la Confédération a tendance à considérer la Suisse fédérale comme un espace isotopique et à traiter de la même manière toutes les entités territoriales indépendamment de leur potentiel économique. Ainsi la politique des agglomérations mentionne 50 agglomérations comme s'il fallait leur accorder la même importance à chacune. Les dispositions abstraites et générales, que ce soit sur les projets d'agglomération, sur les projets modèles ou sur les contributions, peuvent entretenir cette fiction. Elle doit être démentie par la promotion économique concrète même si elle se résume à l'allocation de moyens financiers. En effet, pour assurer la compétitivité économique de la Suisse, il faut « des espaces métropolitains fonctionnels et attrayants, à rayonnement international ». Il s'ensuit qu'il est particulièrement nécessaire de promouvoir l'attractivité et la qualité de vie des espaces métropolitains.

Pour le Conseil de l'organisation du territoire, le meilleur potentiel de promotion des petites et des grandes agglomérations ne réside toutefois pas dans des dispositions abstraites et générales mais dans les contributions concrètes des politiques sectorielles à l'attractivité et à la qualité de vie de chaque région, et ce aussi dans les régions de montagne. Cependant, de telles contributions présupposent un engagement des offices fédéraux au niveau régional aussi bien lors de l'élaboration des projets d'agglomération que des projets modèles. Or, c'est là que se situent aujourd'hui les plus grosses lacunes car il n'a été possible qu'exceptionnellement, et de manière très ponctuelle, de convaincre les offices fédéraux de collaborer.

Une politique suisse des agglomérations concourant effectivement à l'attractivité et à la qualité de vie de chaque région doit sortir de l'ornière des politiques sectorielles ne poursuivant que leurs propres objectifs et fournir des contributions concrètes à des lieux concrets, et ceci par une coopération verticale et horizontale et la coordination des allocations de ressources. Tout comme la politique de promotion économique britannique se traduit dans le « London Plan » ancré au niveau local mais élaboré en étroite collaboration avec le gouvernement central, la politique de promotion économique suisse nécessite aussi des plans et des mesures concrets visant la compétitivité et la qualité de vie de chaque région. Une politique des agglomérations qui n'a pas de répercussions sur l'excellence, le profil et l'identité de chaque région n'est en fin de compte pas une politique des agglomérations.

Pour passer d'une politique des agglomérations à une stratégie nationale de développement territorial il faut répondre à la question suivante : comment coordonner les domaines politiques sectoriels ayant des effets sur l'organisation du territoire pour obtenir des changements spatiaux durables. Ceci en tenant compte des interactions entre grandes et petites échelles ainsi que des divergences entre la logique de l'aménagement du territoire et la logique fonctionnelle de la création de valeur économique. Une stratégie efficace ne doit pas opposer ville et campagne mais tenir compte de leur complémentarité. Une organisation ou un pilotage judicieux du développement territorial n'est aujourd'hui possible que si la politique de développement économique est associée à la politique de développement territorial. La réponse se trouve dans une nouvelle approche triangulaire composée des interrelations spatiales et thématiques de trois politiques centrales: l'aménagement du territoire, la politique régionale

et la politique de développement économique.

Le terme générique de politique de développement économique comprend aussi bien la promotion économique que la gestion territoriale et couvre chaque domaine présentant des lacunes en matière de politique suisse de développement territorial, là où une coordination régionale de politiques sectorielles devrait conduire à une concentration des moyens. La politique de développement économique est à géométrie variable mais vise une échelle régionale métropolitaine et invoque la compétitivité de l'économie suisse dans la concurrence internationale entre places économiques.

La Confédération désigne comme objectifs supplémentaires de sa politique des agglomérations l'amélioration de la qualité de vie et la densification urbaine. Ces objectifs ne pourront être atteints que si les différentes politiques sectorielles ont aussi pour mission de les atteindre. Par exemple, un développement de l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti n'engendrera pas une qualité de vie élevée si la politique des transports refuse d'intégrer les besoins en matière de rénovation urbaine. Il faut aussi mettre en œuvre des instruments orientés sur la demande tels que le péage routier (Road Pricing). En résumé: dans ce volet de la politique des agglomérations, il s'agit aussi de coordonner des moyens financiers pour fournir des contributions concrètes à des lieux concrets.

#### *Au sujet de l'intégration du réseau des villes suisses dans le réseau des villes européennes*

L'intégration dans le réseau des villes européennes n'était pas prioritaire pour l'ARE et le seco pour des raisons de ressources. Cependant, un premier crédit a été voté pour le raccordement de la Suisse romande et de la Suisse orientale au réseau ferroviaire européen à grande vitesse. Différents projets de coopération, dont une partie concerne des projets d'agglomération, sont en cours dans les régions frontalières, mais aussi avec d'autres régions économiques étrangères.

Face à l'intégration de l'Europe aussi dans le domaine des transports, la Suisse devient toujours plus une île contournée de tous côtés. Elle perd son attrait en matière de transports et en tant que place économique. Il faudrait donc accorder une priorité élevée à l'intégration des villes suisses au réseau des villes européennes.

Les grandes régions métropolitaines suisses s'étendent largement au-delà des frontières nationales. Sans coopération transfrontalière, aussi politique, elles ne peuvent pas exploiter pleinement leur potentiel et sont handicapées dans la compétition avec les autres régions économiques. Une politique des agglomérations nécessite ainsi, en raison de l'appartenance de grandes zones de nos territoires urbains à des espaces métropolitains transfrontaliers, un engagement de la politique étrangère suisse. C'est pourquoi le Conseil de l'organisation du territoire salue la création d'un « Service de coopération transfrontalière » dans la Division politique I du DFAE.

#### *Au sujet des autres mesures*

L'ARE élabore en étroite collaboration, notamment avec l'OFS, un « Monitoring de l'espace urbain suisse » permettant de suivre l'évolution des villes et agglomérations en Suisse, du réseau de villes suisses, de son positionnement et de son intégration dans le réseau de villes européennes.

Le Conseil de l'organisation du territoire considère que la mise en place de ce monitoring revêt une extrême importance et est absolument indispensable en se référant à son avis relatif au Rapport sur le développement territorial 2005. Il souligne en particulier qu'une politique des agglomérations renforçant la compétitivité internationale de la Suisse ne peut établir des critères et des références qu'en comparant en permanence les régions économiques suisses avec leurs concurrentes européennes. Sans les bases statistiques correspondantes, elle construirait sur du sable.

Le Conseil de l'organisation du territoire vous réitère ses remerciements de lui avoir donné l'occasion de prendre position.

## Annexe 4: Liste des abréviations

ARE	office fédéral du développement territorial
BaBeL	Projekt Nachhaltige Quartierentwicklung Basel- / Bernstrasse, Luzern
COTER	Conseil de l'organisation du territoire
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFL	Office fédéral du logement
OFE	Office fédéral de l'énergie
ODM	Office fédéral des migrations
OFS	Office fédéral de la statistique
ACF	Arrêté du Conseil fédéral
Cst.	Constitution fédérale
CEAT	Communauté d'études pour l'aménagement du territoire
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
IRL	Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung
AL 21	Agenda 21 local
MACU	Modellvorhaben Agglomeration Chur und Umgebung
LUMin	Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire
MUR	Monitoring de l'espace urbain suisse
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
NPR	Nouvelle politique régionale
TP	Transports publics
RUN	Réseau Urbain Neuchâtelois
RZU	Regionalplanung Zürich und Umgebung
SECO	Secrétariat d'état à l'économie
ATB	Agglomération trinationale de Bâle
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations Confédération-Cantons- Villes
ZARD	Zone d'activité régionale de Delémont