



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération

Pour un développement cohérent du territoire suisse

Rapport du 18 février 2015

Impressum

Editeur

Conseil fédéral suisse

Direction de projet

Office fédéral du développement territorial ARE

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, Direction de la promotion économique

Citation

Conseil fédéral suisse (2015): Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération. Rapport du 18 février 2015. Berne.

Diffusion

En format électronique sur www.are.admin.ch et www.seco.admin.ch

Egalement disponible en allemand et en italien

Structure du rapport

Bref aperçu	5
Partie A: Conditions-cadres	11
1 Pour un développement territorial cohérent en Suisse	11
2 La politique des agglomérations de la Confédération jusqu'à ce jour	15
2.1 Politique des agglomérations 2001	15
2.2 Préparation de la politique des agglomérations à partir de 2016	17
3 Défis urbains actuels	19
3.1 Tendances générales	19
3.2 Gouvernance politique dans les espaces fonctionnels	22
3.3 Coordination de l'urbanisation et des transports	23
3.4 Développement urbain durable et aménagement des espaces ouverts	25
3.5 Cohésion sociale	27
3.6 Compétitivité	29
3.7 Financement des charges urbaines	30
4 Acteurs	31
5 Politiques sectorielles fédérales d'importance majeure pour la politique des agglomérations	33
6 Fondements stratégiques et bases légales	36
6.1 Rapport avec le programme de la législature et avec d'autres fondements stratégiques	36
6.2 Bases légales	37
7 Contexte international	38
Partie B: Objectifs et stratégie	42
8 Schéma de la politique des agglomérations 2016+	42
9 Objectifs à long terme	42
10 Principes d'action	43
11 Périmètres d'action	44
11.1 Agglomérations	44
11.2 Espaces métropolitains et territoires d'action selon le Projet de territoire Suisse	44
11.3 Secteurs stratégiques	45
12 Thématiques	46
12.1 Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel (A)	46
12.2 Coordination de l'urbanisation et des transports (B)	47
12.3 Urbanisme durable et développement des espaces ouverts (C)	47
12.4 Renforcement de la cohésion sociale (D)	48
12.5 Renforcer la compétitivité (E)	49
12.6 Financement et compensation des charges spéciales et des charges de centre (F)	50

Partie C: Mise en œuvre	51
13 Organisation de la mise en œuvre	52
14 Instruments et mesures de la politique des agglomérations	53
14.1 Projets d'agglomération Transports et urbanisation	53
14.2 Programme Cohésion dans les quartiers	57
14.3 Groupe technique Politique des agglomérations	59
15 Instruments et mesures communs de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne	61
15.1 Projets-modèles pour un développement territorial durable	61
15.2 Programme pilote Territoires d'action (PHR)	63
15.3 Systèmes régionaux d'innovation (RIS)	66
15.4 Conférence tripartite	68
15.5 Ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire	70
15.6 Gestion des connaissances sur le développement territorial en Suisse	72
16 Instruments et mesures de la coopération transfrontalière	74
17 Ressources	77
18 Monitoring et évaluation	79
Annexes	81
Annexe A: Nouvelle définition des agglomérations	81
Annexe B: Table des figures	83
Annexe C: Liste des abréviations	83
Annexe D: Glossaire	85
Annexe E: Bibliographie	92

Bref aperçu

La Suisse va au-devant de grands bouleversements: l'augmentation et le vieillissement de la population, les effets perceptibles du changement climatique, la compétitivité de plus en plus féroce entre places économiques. Dans le même temps, les ressources naturelles se raréfient et la capacité d'action de l'Etat tend à diminuer. Les défis que doit relever la politique des agglomérations de la Confédération sont donc multiples.

Moteurs de la croissance économique, sociale et culturelle, les villes, les agglomérations et les espaces métropolitains jouent un rôle de plus en plus important. Ils tirent eux-mêmes profit des prestations qu'ils fournissent, mais aussi les régions voisines et les espaces ruraux.

De nombreux défis territoriaux se concentrent dans l'espace urbain. Face au développement continu de la surface d'habitat et d'infrastructure et à l'accroissement de la mobilité, la coordination de l'urbanisation et des transports devient une tâche de plus en plus complexe. La raréfaction des ressources et le changement climatique exigent des solutions durables, par exemple en matière d'urbanisme, d'aménagement des espaces ouverts et de développement du paysage. L'évolution démographique et la situation sur le marché du logement mettent la cohésion sociale à rude épreuve. L'internationalisation des flux des marchandises et des connaissances, la mobilité croissante de la main-d'œuvre qualifiée et la concurrence de plus en plus vive entre places économiques sont autant de défis que les villes et les agglomérations doivent relever pour rester les moteurs économiques de la Suisse.

Les espaces urbains, les espaces ruraux et les régions de montagne sont intimement liés les uns aux autres. La ville et la campagne ne doivent plus être considérées comme des entités antagoniques, mais comme des entités complémentaires et interdépendantes d'une Suisse diverse et plurielle.

La politique des agglomérations 2016+ de la Confédération, une contribution à un développement cohérent du territoire

Conscient des défis qui attendent les espaces urbains et encouragé par les succès remportés par la politique des agglomérations lancée en 2001, pour une durée limitée toutefois, le Conseil fédéral a décidé de renforcer et de développer la politique des agglomérations.

Avec la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne, la politique des agglomérations forme l'une des clés de voûte du développement territorial. Les deux politiques, en se complétant, apportent une réponse importante au Projet de territoire Suisse qui demande de penser et d'agir en termes de territoires d'action et de dépasser le clivage ville-campagne. Le développement coordonné de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne permet de tenir compte adéquatement des défis spécifiques ainsi que des défis communs de la ville et de la campagne, et apporte une contribution essentielle à un développement cohérent du territoire, au maintien et au renforcement de la cohésion du pays.

La modification du 15 juin 2012 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, crée la base légale nécessaire au développement d'un milieu bâti compact qui préserve le paysage et qui, simultanément, améliore l'attrait de la Suisse en tant que lieu d'habitation et lieu de travail.

Pour élaborer sa stratégie, la Confédération s'est fondée sur la Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations de la Conférence tripartite sur les agglomérations, à laquelle elle avait activement participé. Elle en a repris les objectifs à long terme, les principes d'action et les thématiques. Les composantes de la politique des agglomérations 2016+ de la Confédération sont donc similaires à celles de la Stratégie tripartite (cf. Figure).

Quatre objectifs à long terme en ligne de mire

Les objectifs à long terme à atteindre pour les agglomérations suisses d'ici à 2030 sont au nombre de quatre:

- *Qualité de vie élevée*: les agglomérations proposent une qualité de vie élevée et une forte cohésion interne dans une société plurielle.
- *Attrait économique*: renforcées dans leur rôle de moteur de l'économie, les agglomérations proposent un cadre économique attrayant face à la concurrence internationale.
- *Développement urbain de qualité*: les agglomérations utilisent les ressources avec ménagement; elles encouragent un développement urbain de qualité clairement délimité dans l'espace.
- *Efficacité de la collaboration*: les agglomérations, soit les villes et les communes qui les composent, sont habilitées à relever les défis auxquels elles font face. Elles les empoignent avec vigueur et développent des modes efficaces de collaboration.

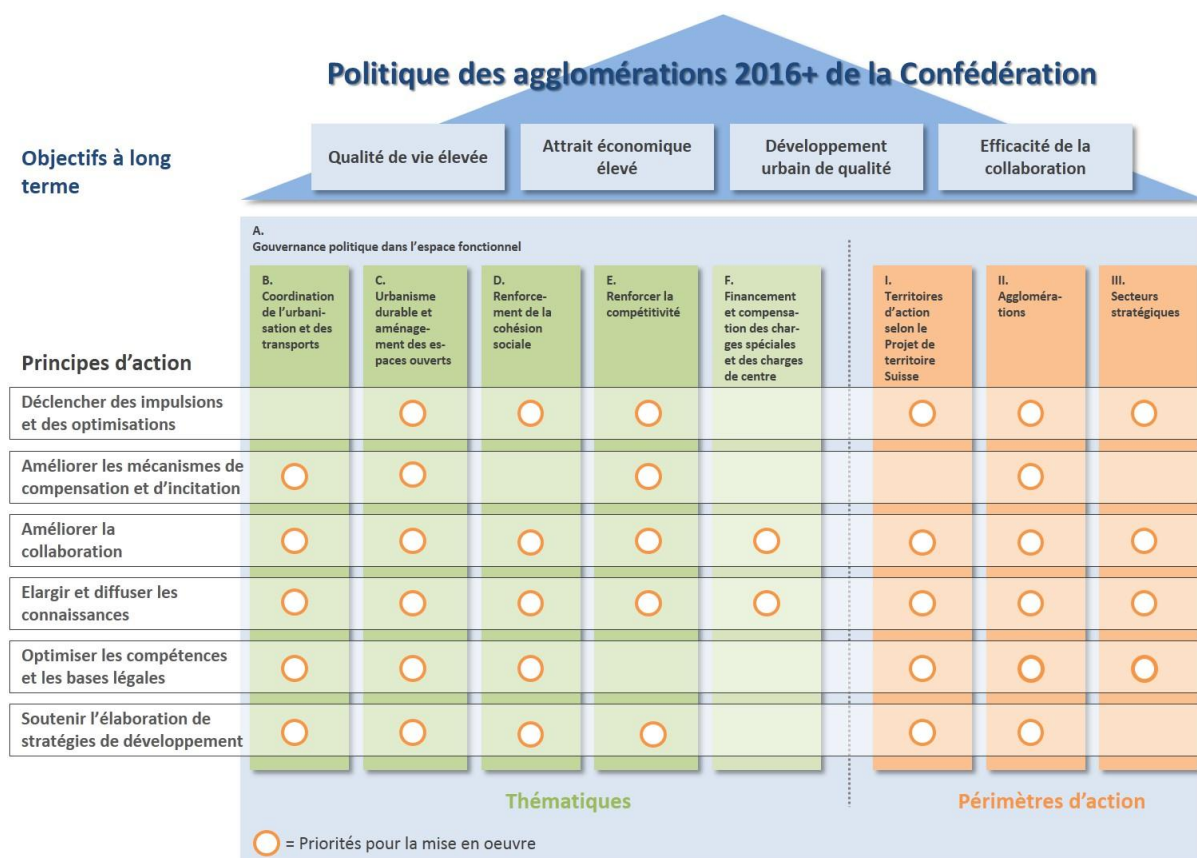


Schéma de la politique des agglomérations 2016+ de la Confédération.

Six principes d'action

Six principes d'action découlant des objectifs à long terme déterminent les thématiques dans le cadre desquelles la Confédération entend mettre en œuvre la politique des agglomérations en collaboration avec les cantons, les villes et les communes. Ces principes d'action sont les suivants:

- Déclencher des impulsions et des optimisations
- Améliorer les mécanismes de compensation et d'incitation

- Améliorer la collaboration
- Elargir et diffuser les connaissances
- Optimiser les compétences et les bases légales
- Soutenir l'élaboration de stratégies de développement

Trois périmètres d'action déterminent la dimension territoriale

De nombreux défis urbains ont une cause locale, mais déploient des effets, selon la thématique, à l'échelle d'une région, voire d'une grande région. Pour apporter une réponse nuancée tenant compte de ces effets d'échelle, la politique des agglomérations de la Confédération définit trois périmètres d'action:

- *Agglomérations*: pour de nombreuses questions thématiques, l'agglomération représente l'altitude de vol adéquate. C'est en effet au niveau de l'agglomération que se posent les questions les plus concrètes du développement supracommunal ou supracantonal. C'est pourquoi l'agglomération reste le principal niveau d'action de la politique des agglomérations de la Confédération.
- *Espaces métropolitains et territoires d'action selon le Projet de territoire Suisse*: l'interpénétration ville-campagne et le développement d'infrastructures toujours plus performantes accroissent l'importance des grandes villes et de leurs zones d'influence. L'intégration des territoires d'action selon le Projet de territoire Suisse dans la politique des agglomérations de la Confédération offre un point d'ancrage concret pour relever les nouveaux défis qui se posent au niveau des grandes régions.
- *Secteurs stratégiques*: les zones d'une agglomération qui sont d'une importance stratégique particulière pour toute l'agglomération sont également prises en compte dans la politique des agglomérations de la Confédération. Du fait de leur situation, de leur dimension ou de facteurs géo-sociaux, ces zones peuvent constituer des points sensibles du développement de l'agglomération. Elles possèdent donc une importance particulière pour la mise en œuvre de la politique des agglomérations.

Six thématiques définissent la politique des agglomérations

La politique des agglomérations de la Confédération s'articule autour de six thématiques, choisies en fonction des défis urbains actuels. Un objectif spécifique à atteindre dans le cadre de la politique des agglomérations est défini pour chaque thématique.

- *Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel*: de nombreux défis du développement territorial en Suisse, notamment dans les espaces urbains où les ramifications sont denses, ne trouvent plus de réponse pertinente à l'intérieur des frontières communales, cantonales ou nationales. L'objectif de la politique des agglomérations est de concevoir une collaboration verticale, horizontale ou multisectorielle dans les espaces fonctionnels qui soit aussi contraignante et durable que possible.
- *Coordination de l'urbanisation et des transports*: le développement de l'urbanisation et des transports mite le territoire, provoque la disparition des terres cultivables, met les espaces contenant des valeurs naturelles ou paysagères élevées sous pression et engorge les infrastructures de transport, en particulier dans les espaces urbains où la demande de logements et d'emplois est forte. L'objectif de la politique des agglomérations est de coordonner et de développer efficacement l'urbanisation et les transports.
- *Urbanisme durable et développement durable des espaces ouverts*: l'évolution économique et sociale met sous pression les espaces ouverts, les ressources naturelles et le patrimoine bâti, surtout dans les espaces urbains densément utilisés. La politique des agglomérations doit permettre à l'urbanisme de répondre avec souplesse à des

défis écologiques, sociaux et économiques en perpétuelle évolution et de renforcer les qualités urbaines.

- *Renforcement de la cohésion sociale*: la diversité culturelle et sociale est une chance pour la Suisse. Les transformations démographiques, des formes de vie différentes et les développements sur le marché du logement peuvent aussi entraîner des phénomènes d'éviction et de ségrégation, en particulier dans les espaces urbains où vit une population très hétérogène. L'objectif de la politique des agglomérations est d'assurer l'intégration sociale des différents groupes de population, compte tenu des différents besoins d'une société plurielle.
- *Renforcement de la compétitivité*: face à une concurrence internationale accrue accrue et compte tenu de la vigueur du franc suisse, la Suisse doit miser sur ses forces et faire valoir ses atouts, en particulier dans les espaces urbains, moteurs économiques du pays. La politique des agglomérations doit veiller à ce que les agglomérations offrent des conditions-cadres optimales pour une économie diversifiée et concurrentielle.
- *Financement et compensation des charges spéciales et des charges de centre*: les centres accomplissent des tâches qui profitent à toute la région, voire à tout le pays, sans que les charges correspondantes ne soient compensées par des recettes supplémentaires. Le but de la politique des agglomérations est de faire en sorte que les prestations de centre et les prestations spécifiques aux agglomérations soient indemnisées correctement.

Instruments et mesures de mise en œuvre

Différents instruments existent pour mettre en œuvre la politique des agglomérations de la Confédération. Quelques-uns d'entre eux sont utilisés exclusivement dans la politique des agglomérations, d'autres trouvent aussi une application dans la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Des instruments et des mesures pour la coopération transfrontalière complètent cet arsenal. Les acteurs locaux et les politiques sectorielles concernées sont intégrés au niveau des instruments.

<i>Instruments et mesures de la politique des agglomérations</i>
Le projet d'agglomération Transports et urbanisation améliore la collaboration dans le domaine des transports et coordonne les thèmes à incidence territoriale au sein d'une agglomération. Le maintien de ce projet de manière illimitée sera assuré par le biais du nouveau Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA).
Le programme Cohésion dans les quartiers vise à transposer efficacement et durablement les objectifs du développement territorial, de la politique d'intégration, de l'encouragement à la construction de logements et de la lutte contre les discriminations dans les agglomérations et leurs secteurs stratégiques. Sur la base des connaissances acquises et des expériences réalisées, il soutient des projets de développement de quartiers dans des lieux sensibles.
L'élargissement ponctuel de la collaboration ARE-SECO à un Groupe technique Politique des agglomérations permettra d'améliorer la cohérence entre les politiques fédérales ayant une incidence sur les agglomérations. Des priorités seront définies par législature pour exploiter par étapes les marges de manœuvre à disposition.

Mesures et instruments communs de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne

Les **projets-modèles pour un développement territorial durable** encouragent les approches et les méthodes nouvelles qui misent sur la coordination suprasectorielle. Des incitations sont créées pour expérimenter, au niveau de la commune, de la région ou de la grande région, des solutions innovantes en matière de développement urbain et de développement rural.

Se fondant sur la loi fédérale sur la politique régionale du 6 octobre 2006 (RS 901.0) et conformément au Projet de territoire Suisse, la Confédération prévoit de lancer un **projet-pilote Territoires d'action (PHR)** afin de soutenir les réflexions des cantons, des villes et des communes et de concrétiser les territoires d'action du Projet de territoire Suisse. Les réflexions porteront sur la dynamique ville-campagne et les défis communs que les villes et les campagnes doivent relever. Le projet a pour but d'améliorer la collaboration au niveau des territoires d'action et, partant, de créer un cadre favorable au développement économique. La mesure s'inscrit dans le cadre la nouvelle politique régionale (NPR). L'instrument vise donc à encourager la compétitivité des régions et à coordonner les politiques sectorielles dans les territoires d'action.

L'instrument des **Systèmes régionaux d'innovation (RIS)** vise à renforcer la compétitivité des grandes régions pour que toute la région profite de la dynamique des centres. Chaque région possède ses structures spécifiques et a donc besoin de solutions qui lui permettent de se positionner compte tenu de ses propres forces. Les RIS encouragent le transfert de savoir et de technologie (TST) dans des espaces économiques fonctionnels. Cet instrument, qui fait partie intégrante de la NPR, sert à rapprocher la NPR et la politique des agglomérations.

Une instance tripartite commune – la **Conférence tripartite** – assurera la collaboration verticale des agglomérations et des espaces ruraux et des régions de montagne. Prolongeant la Conférence tripartite des agglomérations (CTA) fondée en 2001 dans le cadre de la politique des agglomérations, elle traitera de thèmes relevant tant de la politique des agglomérations que de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. En défendant les intérêts des espaces urbains, des espaces ruraux et des régions de montagne ainsi que leurs intérêts communs supérieurs, elle contribuera à renforcer durablement le partenariat entre la ville et la campagne.

La collaboration suprasectorielle dans le domaine du territoire est réglée dans l'**ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire** du 22 octobre 1997 (RS 709.17, ci-après: KoVo). L'ordonnance vise à renforcer la coordination des politiques à incidence territoriale, d'une part entre la politique d'organisation du territoire et la politique régionale, et, d'autre part, entre la politique d'organisation du territoire et les autres tâches sectorielles de la Confédération. Il est prévu d'examiner et le cas échéant, de modifier l'ordonnance de manière à la rendre plus efficace.

L'instrument de la **gestion des connaissances sur le développement territorial en Suisse** améliorera le transfert de savoir entre chercheurs et acteurs sur le terrain et garantira l'échange d'expériences entre les projets soutenus par la Confédération. Les supports et canaux d'information existants de l'ARE et du SECO seront utilisés à cette fin. Il est également prévu de faire appel à regiosuisse, le Centre du réseau de développement régional, pour assurer le transfert de savoir entre la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

Instruments et mesures de la collaboration transfrontalière

La **coopération territoriale européenne (CTE)** comprend des programmes transfrontaliers comme Interreg, URBACT et ESPON et fait partie de la **politique de cohésion de l'UE**. Depuis 2008, la Suisse participe aux programmes CTE dans le cadre de la NPR. Pour recevoir un soutien financier de la Confédération, les projets doivent être conformes aux objectifs de la NPR. Les programmes sont d'une importance capitale pour la politique des agglomérations de la Confédération.

Des instruments juridiques peuvent s'avérer utiles pour gérer des **agglomérations transfrontalières**, accomplir des tâches communes ou améliorer et consolider des processus politiques. La coopération transfrontalière relève principalement de la compétence des cantons et des communes. Le maintien et le développement des relations suisses avec ses pays voisins, avec une attention particulière accordée aux régions frontalières, constituent toutefois également une des priorités de la politique extérieure. La Confédération peut notamment soutenir les agglomérations transfrontalières en présentant les instruments juridiques disponibles et en favorisant les échanges entre les agglomérations. Elle peut également accorder un soutien financier aux projets transfrontaliers par le biais de la NPR.

Structure du rapport

Le rapport est subdivisé en trois parties. La Partie A expose le cadre général. Elle débute par une présentation des interdépendances entre la politique des agglomérations 2016+ et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. A partir des expériences de l'actuelle politique des agglomérations et des défis urbains qui se posent, elle présente les acteurs, les politiques sectorielles, les principales bases stratégiques et légales et le contexte international dans lequel s'inscrit la politique des agglomérations. La Partie B expose la stratégie de la politique des agglomérations de la Confédération à partir de 2016. Elle s'articule autour de quatre objectifs à long terme, six principes d'action, trois périmètres d'action et six thématiques. La Partie C porte sur la mise en œuvre. Elle décrit les instruments et les mesures utilisés, les principes régissant la mise en œuvre, les ressources nécessaires et les bases conceptuelles pour le monitoring et l'évaluation future de la politique des agglomérations de la Confédération.

Partie A: Conditions-cadres

1 Pour un développement territorial cohérent en Suisse

La Suisse se distingue par une diversité paysagère, politique, culturelle, linguistique et économique extraordinaire, qui façonne l'identité nationale et l'image du pays à l'étranger. Cette diversité est toutefois sous pression. En raison des changements économiques, sociaux et environnementaux en cours, des défis majeurs attendent le développement territorial en Suisse.

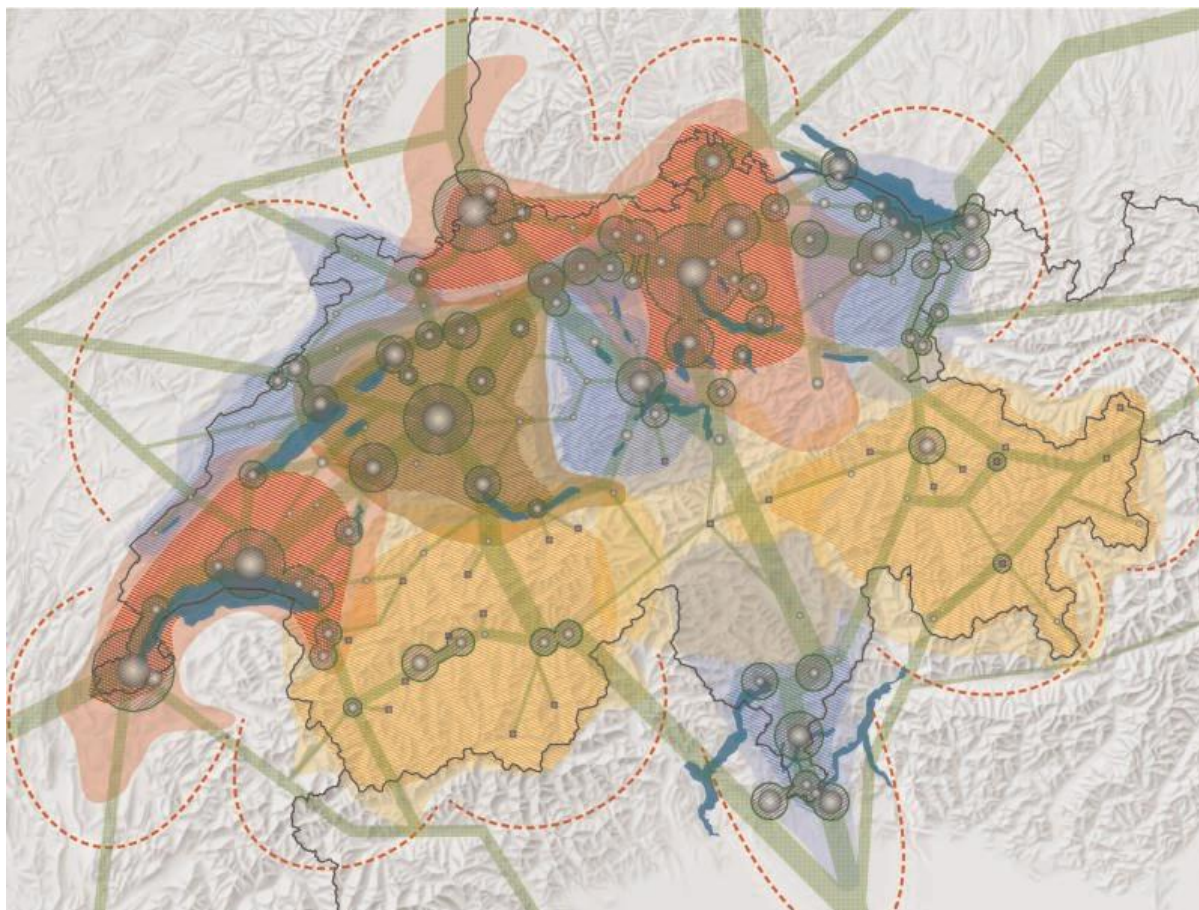
Une politique fondée sur le Projet de territoire Suisse et sur la LAT révisée

Pour relever les défis territoriaux de manière systématique et coordonnée, la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont élaboré une stratégie territoriale afin d'assurer un développement durable en Suisse: le Projet de territoire Suisse.¹ L'idée maîtresse de ce texte, auquel souscrivent les trois niveaux de l'Etat, est de préserver et de renforcer la diversité, la solidarité et la compétitivité du pays. Le Projet de territoire Suisse poursuit cinq objectifs:

1. **Préserver la qualité du cadre de vie et la diversité régionale:** la Confédération, les cantons, les villes et les communes encouragent la qualité du cadre de vie et de l'environnement. Ils entretiennent des paysages naturels et urbains forgeant l'identité du pays et préservent le patrimoine culturel. Ils favorisent une densification qui préserve la qualité du bâti et du cadre de vie, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Ils identifient les atouts des différentes régions et s'emploient à les renforcer.
2. **Ménager les ressources naturelles:** la Confédération, les cantons, les villes et les communes garantissent la préservation des ressources naturelles, en termes tant qualitatifs que quantitatifs. Le principe de l'utilisation économe du sol guide les décisions d'aménagement du territoire: développement à l'intérieur du tissu bâti, importance accordée à la qualité du paysage, préservation des espaces ouverts, occupation du territoire propre à réduire la consommation d'énergie, création de conditions propices au développement des énergies renouvelables, protection des cours d'eau, de l'eau potable et de l'air.
3. **Gérer la mobilité:** la Confédération, les cantons, les villes et les communes mettent en place, gèrent et entretiennent un réseau de transports économe en sol et en énergie et aux coûts supportables. Ils tiennent compte des besoins des différentes régions et assurent le raccordement de la Suisse aux réseaux internationaux. Ils coordonnent le développement des transports et celui de l'urbanisation. Ils évitent les incitations financières favorisant l'excès de mobilité. Avant de procéder à de nouvelles extensions, les collectivités optimisent les capacités des infrastructures existantes.
4. **Renforcer la compétitivité:** la Confédération, les cantons, les villes et les communes créent, par le maintien d'un réseau polycentrique de villes et de communes, des conditions territoriales favorables à une économie compétitive et diversifiée. Ils renforcent les atouts spécifiques des différentes régions.
5. **Encourager les collaborations:** la Confédération, les cantons, les villes et les communes encouragent les collaborations entre les différentes parties du pays. Ils reconnaissent qu'une évolution ne peut pas avoir lieu partout. Ils examinent de nouvelles approches qui permettent d'assurer une répartition plus judicieuse des ressources, des prestations et des charges à l'intérieur des régions et entre elles.

¹ Conseil fédéral suisse, CdC, DTAP, UVS, ACS (2012): Projet de territoire Suisse. Version remaniée. Berne.

Le Projet de territoire Suisse a défini trois stratégies complémentaires pour réaliser ces objectifs. La première de ces stratégies vise à valoriser les territoires d'action fonctionnels et à promouvoir un développement polycentrique du territoire (cf. Figure 2). Elle permet non seulement d'atteindre l'objectif d'une Suisse solidaire et compétitive, mais aussi de renforcer et de développer la diversité régionale et la coopération à l'intérieur des espaces fonctionnels. Le développement de la politique des agglomérations et l'élaboration d'une politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne contribuent à la mise en œuvre de cette stratégie.



Surfaces en rouge et brun: territoires d'action reposant sur de grands centres urbains (espace métropolitain de Zurich, espace métropolitain trinational de Bâle, espace métropolitain lémanique, Région de la ville fédérale); surfaces en bleu: territoires d'action reposant sur un réseau de villes moyennes et petites (Lucerne, Città Ticino, Arc jurassien, Aareland, Nord-Est de la Suisse); surfaces en jaune: territoires d'action de l'espace alpin (Gothard, Alpes occidentales, Alpes orientales); liens en vert: partenariats entre territoires d'action, villes, agglomérations, centres ruraux et centres touristiques. Les cercles hachurés représentent les agglomérations.

Figure 1: Projet de territoire Suisse – Stratégie 1: mettre en place des territoires d'action et renforcer le réseau polycentrique de villes et de communes.

A l'exception de celui du Gothard, les territoires d'action englobent des agglomérations et des espaces ruraux. Ces territoires, qui correspondent à de grandes régions, sont importants pour renforcer la coopération ville-campagne dans la politique des agglomérations et dans la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

Sur la base du Projet de territoire Suisse, la Confédération contribue, pour une part essentielle, dans le cadre de sa politique des agglomérations et de sa politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, à développer l'urbanisation vers l'intérieur, à améliorer la qualité du bâti et du paysage, à préserver les terres cultivables, à mieux coordonner l'urbanisation et les transports et à accroître la compétitivité de la Suisse. De plus, la Confédération fournit des impulsions importantes pour renforcer les collaborations au sein du réseau polycentrique de villes et de communes, par exemple en soutenant des projets de collaboration territoriale dans

le cadre de sa politique des agglomérations ou de sa politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne et en soutenant des collaborations plus étroites avec les pays voisins.

La modification du 15 juin 2012 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, crée la base légale nécessaire au développement d'un milieu bâti compact qui préserve le paysage et qui, simultanément, améliore l'attrait de la Suisse en tant que lieu d'habitation et lieu de travail.

Différencier les défis selon les territoires

Les défis à relever doivent être différenciés selon les régions. Les villes et les agglomérations sont souvent confrontées à des problèmes différents de ceux des espaces ruraux et des régions de montagne. En parallèle, les défis concernant les espaces urbains, les espaces ruraux et les territoires fonctionnels s'étendant à la fois sur la ville et la campagne augmentent également.

La concurrence entre places économiques, les multiples transformations sociales (par exemple l'évolution démographique, la ségrégation, le besoin accru en surface d'habitation), la nécessité d'une utilisation efficace des ressources et les pressions croissantes sur les terres cultivables et les espaces contenant des valeurs naturelles ou paysagères élevées font de la densification un thème central du développement territorial en Suisse. Plusieurs votations populaires récentes l'ont confirmé. Bassins de population et moteurs de l'économie du pays, **les villes, les agglomérations et les espaces métropolitains** ont un rôle capital à jouer pour maintenir la qualité de vie et la compétitivité en Suisse et développer l'urbanisation vers l'intérieur. Compte tenu des développements souhaités, de grands défis les attendent en particulier en ce qui concerne la coordination de l'urbanisation et des transports, la construction durable des villes et le développement des espaces ouverts, la cohésion sociale et le marché du logement, la compétitivité et le financement des tâches dévolues aux centres. Si l'on veut relever ces défis, il est indispensable de développer des collaborations verticales et horizontales entre les niveaux de l'Etat et entre les domaines de tâches.

Les espaces ruraux et les régions de montagne sont aussi des lieux de vie et des espaces économiques importants. Ils jouent un rôle essentiel en tant qu'espaces contenant des valeurs naturelles ou paysagères élevées et ils servent d'espaces de régénération et de délasserment importants pour le tourisme. Cette dernière fonction leur assure un rayonnement international. Les changements structurels et le recul de l'emploi dans l'agriculture, la vigueur du franc suisse, la hausse de l'intensité du savoir, la course à l'innovation dans l'industrie et le besoin de renouvellement de plus en plus court dans le tourisme confrontent les espaces ruraux et les régions de montagne à des défis de taille. Du fait de leur situation, les espaces ruraux proches des agglomérations affichent souvent une croissance démographique positive qui suscite des conflits entre l'agriculture et le paysage d'une part, et l'urbanisation d'autre part. Inversement, dans les espaces ruraux périphériques, les habitants partent, de sorte que ces régions sont de moins en moins peuplées et que la desserte de base ne peut souvent plus être assurée de manière à couvrir les coûts. En raison des bouleversements économiques et sociaux, les espaces ruraux et les régions de montagne sont appelés à redéfinir leur rôle et leur image pour se positionner activement dans un environnement de plus en plus métropolitain.

D'autres défis concernent tant les villes que les campagnes. Ces défis communs résultent en premier lieu **des interactions et des interdépendances grandissantes entre les villes et les campagnes**. Ces interactions fonctionnelles se manifestent par exemple dans les flux de trafic (p. ex. flux de pendulaires, trafic de loisir), les imbrications économiques (p. ex. relations entre entreprises), les chaînes régionales de création de valeur ajoutée (p. ex. dans le tourisme) ou dans l'utilisation suprarégionale des ressources naturelles (p. ex. planification énergétique ou projets de parc). Dans une perspective économique régionale, les villes et les agglomérations assument souvent des fonctions de centre dans des systèmes régionaux de création de valeur ajoutée et de savoir dont le rayonnement s'étend jusqu'aux espaces ruraux. Les entreprises installées dans les espaces ruraux et les régions de montagne proposent de

leur côté des produits et des services complémentaires qui font l'objet d'une demande de plus en plus grande de la part des habitants dans les centres. Du point de vue spatial, néanmoins, cette évolution se manifeste par une concentration accrue de l'emploi dans les centres urbains. D'autres fonctions liées à ce processus, comme le logement ou les loisirs, connaissent en revanche une diffusion spatiale, en dépit par endroit d'une réurbanisation de la fonction d'habitation. Ces processus en partie contradictoires représentent à la fois une chance et un défi. Pour assurer un développement territorial durable, il devient de plus en plus important d'apprendre à réfléchir et à agir dans des espaces englobant tant les villes que les campagnes. Les villes et les campagnes doivent être perçues non plus dans un rapport d'opposition, mais dans un rapport de complémentarité en tant qu'éléments étroitement liés d'une Suisse plurielle. Seule une politique coordonnée du développement territorial, dépassant les frontières communales, cantonales, voire nationales, permet d'exploiter les synergies et de relever les défis de manière efficace.

Contribution à un développement cohérent du territoire suisse

Les défis territoriaux spécifiques et, simultanément, les fortes interdépendances entre villes et campagnes montrent combien il est important de réfléchir et d'agir au niveau des espaces fonctionnels, comme le réclame le Projet de territoire Suisse.

Il est nécessaire de **développer de manière différenciée mais néanmoins coordonnée** la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne afin de tenir compte à la fois de leurs défis spécifiques et de leurs défis communs et d'apporter une contribution au maintien et au renforcement de la cohésion nationale.

La coordination de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne intervient à deux niveaux (cf. Figure 2). Au niveau stratégique, les objectifs sont coordonnés entre eux et avec le Projet de territoire Suisse. Au niveau de la mise en œuvre, des **mesures et des instruments communs** seront disponibles, en plus des mesures et des instruments propres à la politique des agglomérations et à la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Ces mesures et ces instruments seront soutenus par les deux politiques et déploieront des effets tant dans les agglomérations que dans les espaces ruraux et les régions de montagne. L'encouragement de la collaboration entre la ville et la campagne représente un pas décisif en direction d'un développement cohérent du territoire suisse.

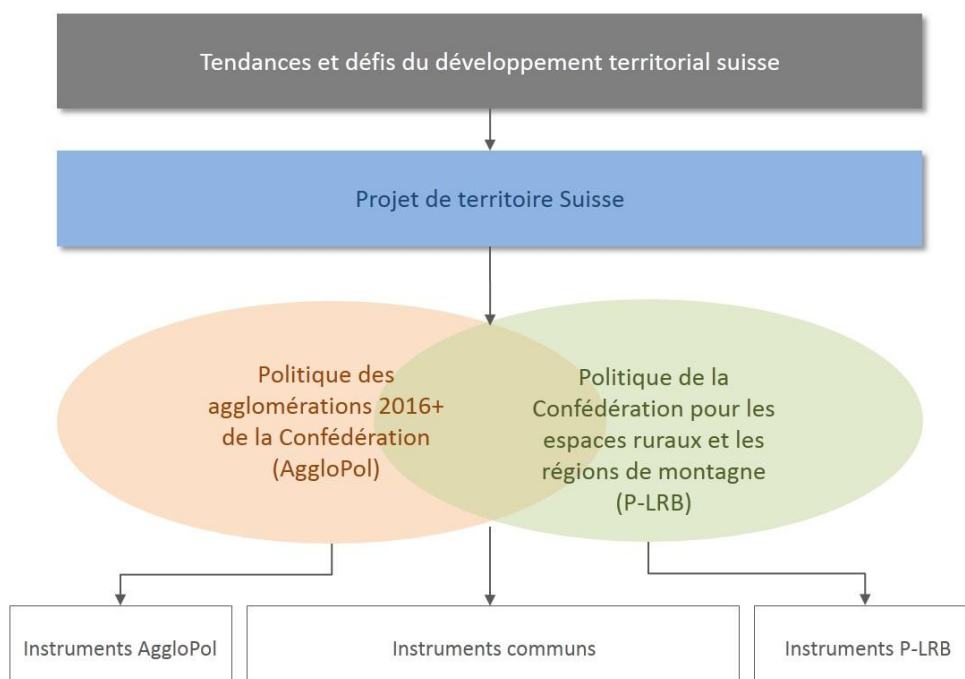


Figure 2: Interfaces entre la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

Le présent rapport est consacré à la politique des agglomérations de la Confédération à partir de 2016. Il expose les objectifs, les stratégies et les mesures de la Confédération pour assurer durablement la qualité économique, sociale et écologique des villes et des agglomérations. Le rapport se fonde sur la politique actuelle des agglomérations de la Confédération et apporte une contribution à la réalisation du Projet de territoire Suisse et à la mise en œuvre de la Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA).

2 La politique des agglomérations de la Confédération jusqu'à ce jour

2.1 Politique des agglomérations 2001

La politique des agglomérations de 2001 était une réponse aux multiples problèmes des centres urbains et des agglomérations dans les années 1990: exode urbain, suburbanisation, mitage du territoire, augmentation de la ségrégation sociale et fonctionnelle, problèmes de transport et d'environnement, charges des centres, etc. Les villes et les agglomérations n'étaient plus en mesure de relever, à elles seules, les défis auxquels elles étaient confrontées. C'est dans ce contexte que la politique des agglomérations de la Confédération a vu le jour, approuvée par le Conseil fédéral en 2001.² Au vu des tâches à venir et compte tenu d'autres conditions-cadres, il y définissait trois **objectifs à long terme**:

- L'attractivité économique des zones urbaines doit être garantie et une qualité de vie élevée doit être assurée à leurs habitantes et habitants. Par ce biais, les zones urbaines doivent pouvoir jouer leur rôle de moteur économique et de lieu de vie des deux tiers de la population suisse.
- Le réseau polycentrique de villes et d'agglomérations doit être maintenu afin de leur permettre d'assurer leur position au sein de la concurrence économique nationale et internationale tout en évitant l'apparition de trop grandes conurbations avec les problèmes que cela entraîne.
- L'extension territoriale des zones urbaines doit être limitée, en favorisant le développement de l'urbanisation vers l'intérieur et en structurant ces zones. Cette manière de procéder doit permettre aux villes et communes d'agglomération de se développer de manière efficiente tout en soulageant l'espace rural de la pression liée à l'urbanisation.

Politique transversale par excellence, la politique des agglomérations 2001 embrassait délibérément un vaste champ thématique. Les relations entre les différentes politiques sectorielles et les divers niveaux étatiques étaient déjà complexes. C'est pourquoi la politique des agglomérations 2001 s'est attachée à mettre en place de nouvelles structures de gouvernance dépassant les limites sectorielles et fédéralistes. Elle s'articulait autour de cinq **domaines stratégiques**:

- Meilleure prise en compte des besoins particuliers de l'espace urbain dans les activités de la Confédération: chaque politique – transports, environnement, logement, politique sociale, politique financière, politique régionale, aménagement du territoire – joue un rôle déterminant pour atteindre les objectifs fixés.
- Une coopération verticale améliorée entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes, aucune de ces collectivités ne pouvant relever seule les défis des villes et des agglomérations.

² Conseil fédéral suisse (2001): Politique des agglomérations de la confédération. Berne.

- L'encouragement d'une meilleure coopération à l'intérieur des agglomérations, entre les villes et entre les agglomérations: seules les agglomérations formées de communes qui collaborent avec efficacité et seules les villes et les agglomérations qui se développent de manière complémentaire sont en mesure d'assurer durablement l'attrait économique et la qualité de vie.
- L'intégration du réseau suisse des villes et des agglomérations dans le réseau européen des villes: la compétitivité des villes et des agglomérations suisses dépend de leur capacité à obtenir un accès aux marchés et aux réseaux de coopération internationaux.
- Sensibiliser la population et les milieux politiques à la réalité urbaine de la Suisse: il faut d'abord changer la manière dont la Suisse urbaine est perçue pour que la politique des agglomérations bénéficie d'un large soutien.

La politique des agglomérations 2001 fut un succès. Durant les années qui ont suivi, elle a permis de mettre en place des instruments, organisations et démarches ciblés et complémentaires. La politique, intégrative et incitative, a rencontré un large écho dans les agglomérations et contribué à de nombreux progrès. Ses instruments sont actuellement limités dans le temps. Leur maintien et leur développement doivent être décidés au niveau politique à intervalles réguliers. Les instruments, organisations et démarches ci-après constituent les piliers de la politique des agglomérations 2001:

- **Projets d'agglomération transports et urbanisation:** en 2002, la Confédération a lancé les projets d'agglomération transports et urbanisation pour améliorer la collaboration dans le domaine des transports et coordonner les thèmes à incidence territoriale à l'intérieur des agglomérations. La principale contribution du projet est d'aider les agglomérations à gérer la planification des transports de manière concertée et interdisciplinaire et à résoudre les problèmes de transport dans le cadre d'une démarche globale, coordonnée et visant l'efficacité. Grâce notamment aux fortes incitations financières du fonds d'infrastructure, il a été possible de lancer une série de projets d'agglomération thématiquement denses et de grande qualité.
- **Projets-modèles:** pour améliorer la collaboration dans et entre les agglomérations, la Confédération a lancé en 2002 une série de projets-modèles. Ce programme interdisciplinaire a pour but d'inciter des acteurs locaux, régionaux et cantonaux à développer et à réaliser des idées innovantes dans le cadre des priorités définies par la Confédération. Depuis 2007, les projets-modèles peuvent avoir pour décor non seulement les agglomérations, mais également les espaces englobant la ville et la campagne ainsi que les espaces ruraux. Axé initialement sur la collaboration, le champ thématique a été élargi à d'autres thèmes.
- **Programme Projets urbains:** pour améliorer la qualité de vie et promouvoir l'intégration sociale dans des zones d'habitation confrontées à des défis particuliers à l'intérieur des agglomérations, la Confédération dirige depuis 2008 le programme interdépartemental Projets urbains. Ce programme offre un soutien technique et financier aux villes de petite ou moyenne taille et aux communes d'agglomération qui comptent sur leur territoire des zones d'habitation nécessitant des mesures urbanistiques et sociales coordonnées et efficaces. Les projets touchent toute l'agglomération et permettent un échange d'expériences au niveau national.
- **Programme Quartiers durables:** pour aider les communes qui veulent mettre en place des quartiers durables, la Confédération offre depuis 2011, dans le cadre du programme Quartiers durables, un outil d'aide à la planification et à la décision aux communes et à d'autres milieux intéressés. Cet outil librement accessible en ligne permet d'évaluer des projets de planification et de développement à l'aide de critères concrets de développement durable, tout en accompagnant et en optimisant continuellement les différentes étapes de ces projets. Des mesures telles que l'aménagement de

l'espace public, la construction de bâtiments écologiques et énergétiquement autonomes, l'encouragement de la mixité sociale et intergénérationnelle de la population d'un quartier ou l'encouragement de la mobilité douce peuvent ainsi être prises en compte systématiquement dans la planification et le développement du quartier. Les conseillères et les conseillers Quartiers durables formés dans le cadre du programme offrent un appui compétent en la matière.

- **Conférence tripartite sur les agglomérations:** la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) a été fondée en 2001 pour améliorer la collaboration entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes. Elle est soutenue conjointement par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (AdCS).
- **Monitoring de l'espace urbain suisse:** le Monitoring de l'espace urbain suisse a pour but d'observer en continu l'évolution des agglomérations et leur intégration dans le réseau européen de villes. La Confédération dispose d'un système d'observation statistique et analytique offrant un vaste choix d'indicateurs pour suivre l'évolution de l'espace urbain.³

En même temps qu'il lançait la politique des agglomérations en décembre 2001, le Conseil fédéral chargeait l'ARE et le SECO de dresser, après dix ans, un bilan des mesures de la politique des agglomérations.

L'évaluation externe souligne que la politique des agglomérations lancée par la Confédération en 2001 est certes sur la bonne voie, mais qu'elle n'a pas encore atteint son but.⁴ Des succès sont à enregistrer en particulier dans la collaboration au sein des agglomérations et entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes. La politique des agglomérations rencontre une large adhésion aux trois niveaux politiques de l'Etat. Il s'est instauré un climat de confiance. Grâce aux projets d'agglomération et au fonds d'infrastructure, le développement des transports et de l'urbanisation est mieux coordonné. Les manifestations organisées pour encourager les échanges d'expériences ont pleinement rempli leur rôle de plateforme d'échanges entre les acteurs de la politique des agglomérations.

Les évaluateurs critiquent toutefois la place centrale accordée au thème de l'urbanisation et des transports et font remarquer que la collaboration tripartite, qui n'a aucune portée contraignante, demeure fragile. En outre, la forme des instruments n'est pas toujours claire et un potentiel d'amélioration existe pour harmoniser la politique des agglomérations et la politique régionale. Enfin, les évaluateurs relèvent que la participation des autres offices fédéraux et l'orientation internationale de la politique des agglomérations pourraient être améliorées.

Sur la base de cette évaluation externe et du rapport subséquent de l'ARE et du SECO sur la politique des agglomérations de la Confédération⁵, le Conseil fédéral a décidé de maintenir sa politique des agglomérations. Lors de sa séance du 20 avril 2011, il a chargé le DETEC (ARE) et le DEFR (anciennement DFE; SECO) de présenter une proposition sous la forme d'un nouveau rapport sur la politique des agglomérations à partir de 2016.

2.2 Préparation de la politique des agglomérations à partir de 2016

Conscient de la nécessité de maintenir la politique des agglomérations mais du caractère temporaire de ses instruments centraux, le Conseil fédéral a chargé le DETEC (ARE) et le DEFR

³ ARE (2009): Monitoring de l'espace urbain suisse – Analyses des villes et agglomérations. Berne.

⁴ CEAT, EBP et Infrac (2010): Evaluation de la politique des agglomérations de la Confédération 2002–2009: Rapport final. Berne.

⁵ ARE et SECO (2011): Evaluation et suite de la politique des agglomérations de la Confédération. Rapport à l'attention du Conseil fédéral. Berne.

(anciennement DFE; SECO) de clarifier les questions suivantes en vue de préparer la politique des agglomérations à partir de 2016:

- comment **consolider et optimiser** les champs d'action existants de la politique des agglomérations de la Confédération;
- comment ajouter les thématiques **aménagement des espaces ouverts, compétitivité au sens général** et **espaces métropolitains** à la politique des agglomérations de la Confédération;
- examiner si d'**autres thématiques** (dont le logement, la santé et l'urbanisation ménageant l'énergie et le climat) peuvent être développées et le rôle que la Confédération pourrait être appelée à jouer dans **les secteurs stratégiques des agglomérations**.

Pour procéder aux clarifications nécessaires et poser les bases de la politique des agglomérations à partir de 2016, la Confédération a lancé un processus à plusieurs niveaux auquel les cantons, les villes et les communes ont été associés dès la première heure. Au niveau de la Confédération elle-même, le développement de la politique des agglomérations a été étroitement coordonné avec la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (cf. chapitre 1):

- **Défis urbains du point de vue de la Confédération:** pour asseoir la politique des agglomérations sur une base analytique solide, l'ARE et le SECO, en collaboration avec les offices fédéraux concernés, ont mené une étude de fond pour actualiser et hiérarchiser les défis urbains.⁶ L'étude a fait l'objet d'une vaste discussion au niveau fédéral et servi de base à la stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations.
- **Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations:** élaborée par la CTA, la stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations⁷ vise à renforcer la cohérence de la politique des agglomérations de la Confédération, des cantons, des villes et des communes et à réexaminer les objectifs, principes et thématiques à long terme. La Confédération a accompli un important travail de fond et apporté une contribution substantielle à l'élaboration de la stratégie. Celle-ci offre un cadre d'orientation élaboré sur une base tripartite qui permet de coordonner encore mieux les instruments et les mesures de la politique des agglomérations de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, dans le respect des compétences respectives des uns et des autres.
- **Autres bases:** le présent rapport a été préparé sur la base des résultats des projets-modèles et d'études et projets complémentaires. Ceux-ci ont montré la nécessité de renforcer la dimension économique des instruments existants, d'améliorer la coordination avec les politiques sectorielles et de faire de l'aménagement des espaces ouverts un thème central de la politique des agglomérations. Les expériences réalisées dans le cadre des projets-modèles, du programme Projets urbains et du programme Quartiers durables ont révélé que des mesures ciblées dans des secteurs stratégiquement importants pour l'agglomération ont une influence positive sur toute l'agglomération. Au chapitre de la collaboration suprarégionale, la politique des agglomérations de la Confédération devrait renforcer non seulement les démarches partenariales et la multifonctionnalité, mais aussi le caractère contraignant de la collaboration et le leadership cantonal. Dans l'ensemble, il est apparu que le soutien de la Confédération dans le cadre de ses instruments a eu pour effet de dynamiser les collaborations.

⁶ Ecoplan (2012): Les défis urbains, du point de vue de la Confédération. Contribution au débat sur la suite de la politique des agglomérations. Berne.

⁷ CTA (2013): Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations. Berne.

Le 16 octobre 2014, à l'occasion d'une consultation par voie de conférence, l'ARE et le SECO ont invité leurs partenaires cantonaux, régionaux et communaux à prendre position sur les grandes lignes du rapport. La consultation a été menée conjointement pour la politique des agglomérations 2016+ et pour politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Dans la mesure du possible, les prises de position ont été intégrées dans le présent rapport.

3 Défis urbains actuels

Les villes et les agglomérations abritent près des trois quarts de la population suisse.⁸ L'immense majorité de la population est donc directement touchée par les conditions de vie dans les espaces urbains. Ceux-ci disposent d'un fort potentiel d'innovation dans les domaines social, économique et culturel. Mais ils sont aussi confrontés à des défis multiples qu'ils ne sont pas en mesure de relever seuls.

Le texte ci-après présente les tendances générales qui ont une empreinte sur toute la Suisse et auxquelles les villes et les agglomérations sont confrontées.

3.1 Tendances générales

De nombreuses conditions-cadres résultent de tendances nationales et internationales. Ces tendances touchent uniformément toutes les régions du pays et ont pour effet de soulever une multitude de défis dans l'espace urbain. Six tendances de ce type peuvent être identifiées pour la Suisse:⁹

- **Cadre extérieur:** à l'échelle mondiale, les rapports de force tendent vers un monde multipolaire. Le moteur de cette tendance est principalement d'ordre économique. Le commerce, les investissements, les innovations et les transferts de technologies continueront de jouer un rôle déterminant dans le développement des systèmes urbains dans le monde. La poursuite du développement de l'Union européenne (UE) et les relations entre la Suisse et l'UE revêtent une grande importance pour la Suisse. Les Etats voisins et l'UE dans son ensemble sont en effet nos principaux partenaires commerciaux. De nombreux domaines politiques sont régis par des réglementations européennes auxquelles la Suisse, petit pays économiquement étroitement lié avec l'Europe, ne peut se soustraire. Cette situation se manifeste de manière exemplaire dans le domaine des infrastructures, dans lequel les réseaux de transport, d'énergie et de communication sont de plus en plus imbriqués par-delà les frontières, de sorte que les investissements et les réglementations doivent eux aussi être réalisés en collaboration internationale.
- **Société en réseau:** divers développements économiques, écologiques et sociaux sont fortement corrélés aux avancées de la technique, notamment aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC). En ce qui concerne l'économie, il faut s'attendre à une segmentation accrue des chaînes de production de valeur, à une modification des habitudes de consommation et d'achat et à la création d'un monde du travail de plus en plus virtuel. Du point de vue écologique, il est à prévoir que la généralisation des systèmes informatiques fera augmenter la consommation électrique. Au niveau social, la tendance à créer de nouvelles formes d'interaction sociale au sein de réseaux virtuels se poursuivra. En raison de ces évolutions, les réseaux d'infrastructure en Suisse convergent pour former un système complexe et interdépendant. Les capacités existantes des réseaux de transport, d'énergie et de communication font l'objet d'une utilisation plus intensive. Les conséquences de cette évolution sont une usure plus rapide des installations physiques, d'une part, et, d'autre part, une érosion des

⁸ Le présent rapport se fonde sur la définition des agglomérations de 2000 (cf. Annexe A).

⁹ Chancellerie fédérale (2012): Perspectives 2025. Analyse de la situation, du contexte et des défis déterminants pour la politique fédérale. Berne.

capacités de réserve destinées à stabiliser les réseaux, surtout en l'absence de possibilités de substitution (absence de redondances sur le réseau).

- **Environnement naturel:** le changement climatique a le potentiel de modifier fortement les conditions de vie des êtres humains. Au cours des dernières décennies, le réchauffement climatique en Suisse s'est accéléré deux fois plus rapidement qu'en moyenne internationale. On peut en déduire une tendance continue qui se manifestera en Suisse aussi par des vagues de chaleur, de fortes précipitations, des inondations et des glissements de terrain. Dans le domaine de la prévention des dangers et dans celui des secours en cas d'événements extrêmes, les coûts devraient augmenter. Un autre défi grandissant parallèlement au changement climatique est celui de la raréfaction des ressources. Si l'on veut maintenir et développer les prestations économiques et sociales, les ressources naturelles, limitées, doivent être utilisées plus efficacement et de manière durable. La garantie de paysages attractifs et la préservation de la biodiversité sont en conflit avec les intérêts économiques et sociaux. La hausse de la consommation énergétique notamment devrait être particulièrement forte dans l'espace urbain en raison de l'accroissement démographique et de la croissance économique. La Suisse importe environ 80% de l'énergie primaire, la sécurité de son approvisionnement dépend fortement des développements internationaux. Compte tenu de la faiblesse de sa part de marché, elle ne peut guère influencer la consommation et les prix. Grâce à son pouvoir d'achat, elle reste néanmoins en mesure de couvrir sa propre demande.
- **Transformations sociales:** selon les Perspectives de la population mondiale, la population passera de 6,9 à 8 milliards d'habitants d'ici à 2025 (scénario moyen), soit une hausse de 16%.¹⁰ Si l'augmentation de la population mondiale promet une croissance économique plus vigoureuse, elle accroît aussi la pression sur les ressources naturelles, déjà fortement sollicitées, et fragilise la cohésion sociale. En Suisse, la tendance au vieillissement démographique se poursuit, et les actifs doivent soutenir un nombre de retraités toujours plus élevé. Cette tendance pèse lourdement sur les régions urbaines, en particulier dans les domaines de la politique du marché du travail, de la politique sociale, de la politique de la santé et de la politique familiale. Les flux migratoires sont étroitement liés à l'évolution démographique. La Suisse dépend de plus en plus de travailleurs et de spécialistes hautement qualifiés. Une forte proportion d'étrangers peut toutefois faire naître des difficultés de nature linguistique ou culturelle, et pousser la capacité d'intégration du pays à ses limites. La cohésion sociale sera mise à l'épreuve.
- **Fondamentaux économiques:** de plus en plus souvent, les développements macroéconomiques internationaux ont des répercussions en Suisse. Le système financier et le système économique, du fait de leur forte interconnexion internationale et des risques systémiques considérables qu'ils entraînent, sont exemplaires à cet égard. La hausse qu'a connue le franc suisse au cours de ces dernières années met fortement sous pression l'industrie d'exportation. La collaboration internationale devient une nécessité, étant donné que les défis à relever dépassent les frontières nationales et que la capacité des Etats à les résoudre seuls atteint rapidement ses limites. Le savoir devient une ressource cruciale. L'exigence de qualité se renforce, tandis que l'emploi migre de plus en plus vers des branches qui demandent des connaissances scientifiques pointues. La Suisse est menacée d'une grave pénurie de travailleurs qualifiés. Recruter cette main-d'œuvre à l'étranger n'est pas suffisant. Il faut également améliorer l'offre de formation dans son ensemble. La mondialisation rend la concurrence économique de plus en plus rude. Avec la suppression des frontières, la concurrence ne s'exerce plus nécessairement entre Etats, mais plutôt entre métropoles. La capacité

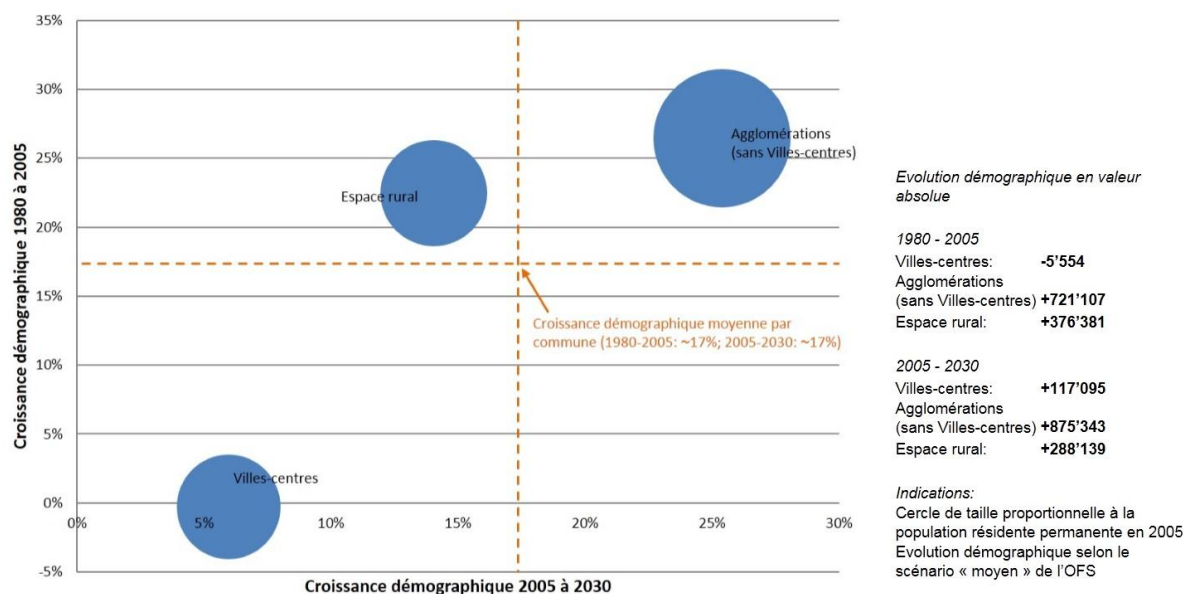
¹⁰ ONU (2012): Perspectives de la population mondiale: révision de 2012, http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.htm, accès: 19.11.2014.

d'innovation et le dynamisme de la Suisse proviennent principalement des régions métropolitaines.

- Suisse officielle:** le système politique est de plus en plus complexe. L'influence des développements internationaux sur la politique intérieure augmente, l'interdépendance de la politique intérieure et de la politique extérieure s'accroît, le poids des tâches à la charge de l'Etat s'alourdit et les budgets publics sont mis sous pression. La capacité d'intervention de l'Etat tend à se réduire et l'efficacité du système politique à diminuer. Le fédéralisme, en particulier, a un coup dans l'aile. L'autonomie des cantons est mise à mal, ce qu'ils tentent de compenser en participant de manière accrue aux travaux de la Confédération. Beaucoup de ces développements devraient se maintenir, ce qui augmentera la pression exercée sur les institutions pour qu'elles s'adaptent. Les appels à entreprendre des réformes institutionnelles pourraient se multiplier.

Encadré 1: Les agglomérations enregistrent la plus forte croissance démographique

La Suisse compte de plus en plus d'habitants. Pour les villes et les agglomérations, gérer cette croissance démographique n'est pas simple. Selon les scénarios de l'évolution démographique de l'OFS, la croissance démographique entre 2005 et 2030 se fera surtout dans les agglomérations (cf. Figure 3). Entre 1980 et 2005, le nombre d'habitants a légèrement reculé dans les villes-centres (-0,3%), tandis qu'il a augmenté de 26% dans les autres communes des agglomérations et de 22% dans l'espace rural. Selon les prévisions, les villes-centres devraient enregistrer une hausse de la population de 6% entre 2005 et 2030. La croissance la plus forte aura lieu dans les autres communes des agglomérations (+25%). A la campagne, la population ne devrait croître que de 14%.



Source: ARE, sur la base des scénarios de l'évolution démographique de l'OFS, scénario moyen 2010.

Figure 3: Croissance démographique dans les villes-centres, dans d'autres communes d'agglomération et dans les espaces ruraux.

Ces tendances générales permettent de définir des défis urbains spécifiques qui peuvent être subdivisés en six thématiques. Ces défis se posent de manière particulièrement aiguë dans les villes, les agglomérations et les espaces métropolitains de Suisse, y créent des problèmes particuliers ou exigent des réactions spécifiques. Compte tenu de la dynamique économique et sociale des villes et des agglomérations, les défis urbains se modifient sans cesse, ce qui nécessite de les réexaminer à intervalles réguliers. Le texte ci-après présente les défis urbains

actuellement prioritaires du point de vue de la Confédération. L'ordre des priorités a été défini au cours de plusieurs ateliers de travail réunissant des experts internes et externes à la Confédération. Un panorama exhaustif des défis urbains est publié dans le rapport d'experts correspondant.¹¹

3.2 Gouvernance politique dans les espaces fonctionnels

Du fait du système fédéraliste suisse et de la forte imbrication des compétences aux niveaux de la politique et de la planification, le développement de l'espace urbain soulève de grands défis. Pour la politique des agglomérations de la Confédération, les défis suivants sont **haute-ment prioritaires**:

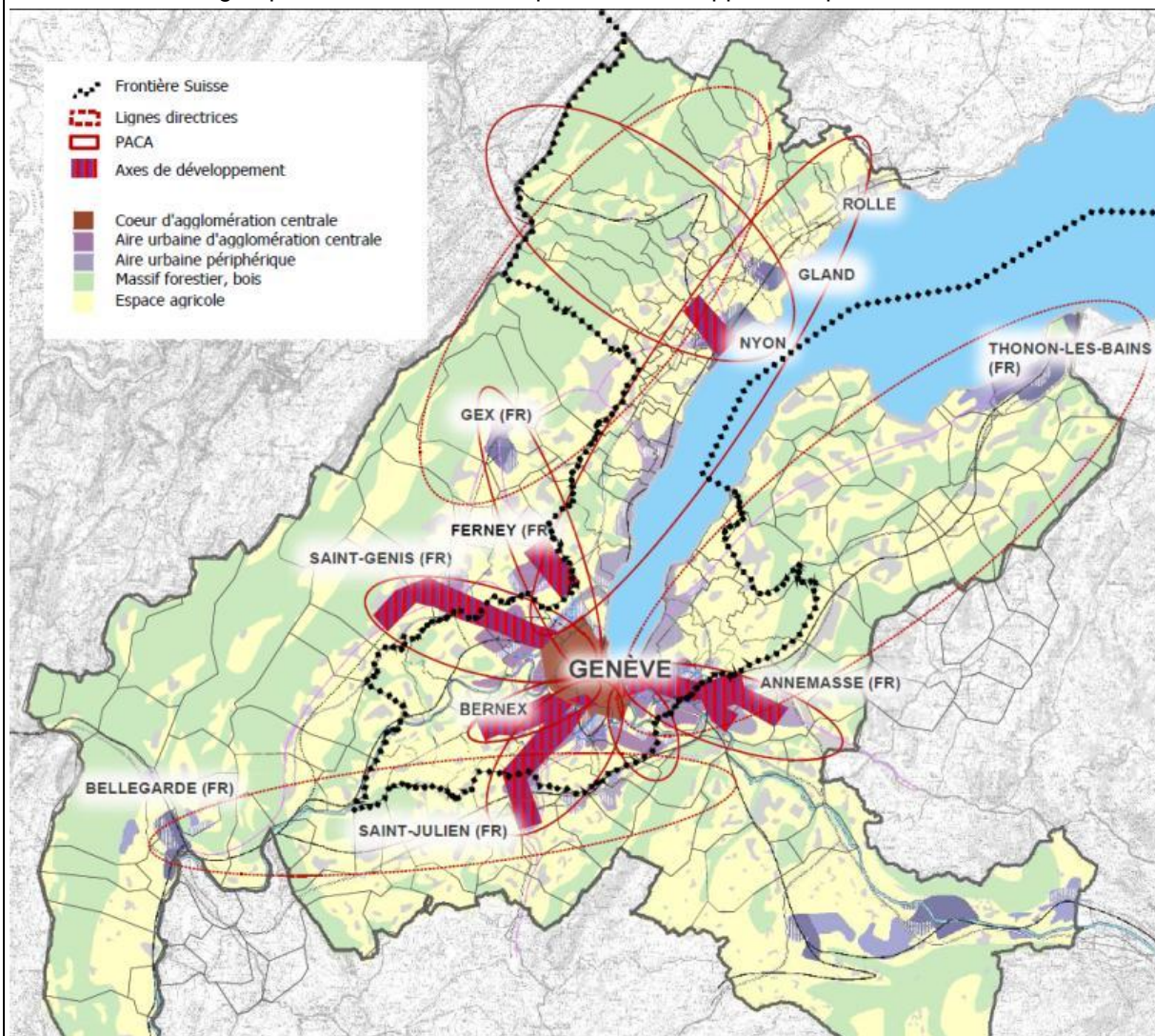
- **Gouvernance politique dans les espaces fonctionnels:** la vie en Suisse se déroule de plus en plus souvent dans un cadre où les liens économiques, sociaux et culturels sont étroitement imbriqués. Dans l'espace urbain, les interdépendances sont particulièrement marquées. Les agglomérations mais aussi les territoires englobant des régions urbaines et rurales sont devenus des espaces fonctionnels importants. Le rayon d'action des individus et des entreprises correspond de moins en moins aux subdivisions territoriales institutionnelles, mais s'étend simultanément sur différents niveaux territoriaux. De plus en plus de tâches ne peuvent plus être accomplies à l'intérieur d'une commune ou d'un canton. Il faut permettre un pilotage efficace dans des espaces fonctionnels en dépit du fédéralisme et de ses petites structures.
- **Participation:** si l'on veut que la réussite soit au rendez-vous, il faut associer la population au développement de nouvelles solutions pour relever les défis urbains. Pour que les espaces urbains restent performants et agréables à vivre, le soutien de la population est nécessaire. Il faut entendre par là non seulement la participation au sens politique, mais aussi la participation effective à la résolution des problèmes.
- **Relations internationales:** dans un monde à la fois dynamique et complexe, il est important de savoir anticiper et de réagir avec souplesse. L'internationalisation croissante contraint les institutions suisses à s'adapter, les espaces métropolitains suisses à se positionner dans le monde et la Suisse à coopérer à une large échelle avec le développement territorial européen. Dans un contexte d'intensification de la concurrence entre places économiques, les coopérations internationales gagneront en importance, en particulier pour les agglomérations et les espaces métropolitains qui dépassent les frontières nationales. Les initiatives et les projets transfrontaliers seront donc particulièrement demandés.

Encadré 2: Penser et agir dans des territoires fonctionnels: exemple du projet d'agglomération Grand Genève

L'exemple de l'agglomération Grand Genève illustre à merveille les défis que posent des interdépendances fonctionnelles complexes pour la collaboration transfrontalière. Cette agglomération, qui s'étend sur deux cantons suisses et deux départements français, est composée de plus de 200 communes, suisses et françaises. L'agglomération multipolaire comprend la ville-centre (Genève) et deux ceintures d'agglomération. La ceinture intérieure est reliée à la ville-centre par le réseau de transports publics de proximité et comprend un territoire urbain plus ou moins consolidé (Ferney, Saint-Genis, Bernex, Saint-Julien, Annemasse). Des villes de taille moyenne, reliées à Genève par le rail et l'autoroute, font partie de la ceinture extérieure (Nyon, Bellegarde, Thonon-les-Bains). Dans l'agglomération genevoise, des collaborations ont été mises en place à différentes échelles territoriales pour relever les défis urbains: au niveau de l'agglomération, un plan de développement et une charte ont été élaborés. Ils s'étendent au-delà des frontières administratives. Les stratégies qui y sont développées avaient pour objectif de

¹¹ Ecoplan (2012): Les défis urbains, du point de vue de la Confédération. Contribution au débat sur la suite de la politique des agglomérations. Berne.

créer une agglomération compacte, verte et multipolaire. Elles ont ensuite été mises à l'épreuve au niveau local, à l'intérieur des «périmètres d'aménagement coordonnés d'agglomération (PACA)». Des études sur le développement urbain et des études thématiques sur des thèmes-clés comme la mobilité, l'économie, l'agriculture et l'habitat ont été menées. Les résultats ont été discutés dans un processus participatif. La synthèse de ce processus a servi à élaborer le projet d'agglomération de la deuxième génération au niveau de toute l'agglomération. Mais au niveau suprarégional aussi, des défis multiples attendent l'agglomération Grand Genève, qui fait partie de l'espace métropolitain «Métropole lémanique». A l'avenir, il faudra encourager la collaboration également à l'intérieur de l'espace métropolitain et encore mieux regrouper les forces des deux pôles de développement que sont Genève et Lausanne.



Source: ARE, sur la base du Projet d'agglomération Grand Genève. Schéma d'agglomération 2012: Urbanisation, mobilité, paysage et environnement, figure 4: page 20.

Figure 4: Coopération transfrontalière dans l'exemple de l'agglomération du Grand Genève.

3.3 Coordination de l'urbanisation et des transports

En raison de l'extension continue des surfaces bâties et de l'augmentation de la mobilité, il devient de plus en plus difficile de coordonner l'urbanisation et les transports dans l'espace urbain, où les infrastructures d'habitation, de travail et de transport sont denses. Du point de vue de la Confédération, les défis suivants ont une **priorité élevée**:

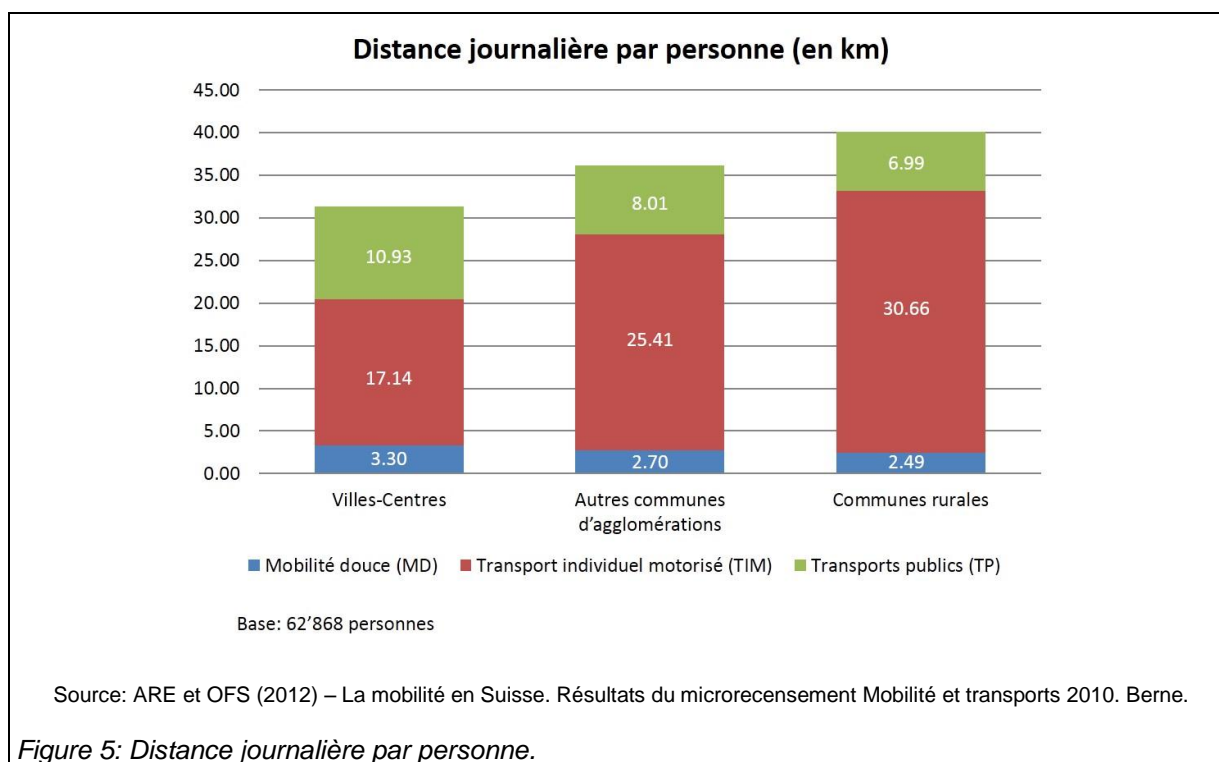
- **Coordination de l'urbanisation et des transports:** l'espace et les transports sont étroitement interdépendants. La structure territoriale influence le choix de la destination, de l'itinéraire, du mode de transport et, partant, le volume du trafic. En retour, le

trafic contribue à structurer l'urbanisation. Les conséquences du développement des infrastructures de transport diffèrent fortement selon le territoire et le contexte économique. Ce développement assure certes le bon fonctionnement du système de transport et la compétitivité, mais il aggrave aussi le mitage du territoire et contribue à la perte de terres cultivables et d'espaces contenant des valeurs naturelles ou paysagères élevées. Les distances parcourables pour une durée de trajet donnée étant de plus en plus longues, les capacités de la route et du rail sont sollicitées à l'extrême et des embouteillages se forment. Ces inconvénients peuvent être atténués par une politique de développement territorial et une politique des transports cohérente. Pour utiliser à bon escient la ressource limitée qu'est le sol et minimiser les goulets d'étranglement, il est indispensable de gérer de manière coordonnée l'urbanisation, les transports, les infrastructures et le paysage. Les contraintes financières et écologiques restreignent cependant la marge de manœuvre et représentent un défi central pour la politique des agglomérations.

- **Goulets d'étranglement dans les transports et qualité de la desserte:** à mesure que la taille et la densité des villes augmentent et que le trafic s'accroît, la pression sur les infrastructures de transport dans l'espace urbain devient de plus en plus forte. Les engorgements sur les routes et des transports publics bondés nuisent au bon fonctionnement des villes et des agglomérations en tant que lieux de vie et de travail. Une dégradation de la qualité de la desserte a en outre des conséquences négatives sur la qualité de vie et sur l'attrait des villes et des agglomérations pour les entreprises. Le défi ici consiste à garantir une mobilité durable dans l'espace urbain en dépit de la croissance démographique et économique.
- **Logistique urbaine:** l'approvisionnement des espaces urbains en marchandises est tributaire d'infrastructures de transport performantes. Inversement, le transport de marchandises pèse sur les capacités de trafic urbain. Pour les grandes agglomérations notamment, il convient d'étudier la mise en œuvre de concepts de logistique urbaine permettant de concentrer davantage le transport urbain de marchandises, afin de décharger l'infrastructure routière. En ce qui concerne le fret ferroviaire, il convient de veiller à ne pas transférer les points de dessertes en périphérie de l'agglomération, même si la concurrence en matière de surfaces s'intensifie.
- **Financement du système de transport:** un système de transport qui se développe et qui est toujours plus fortement sollicité a un coût toujours plus élevé. Garantir le financement nécessaire à l'entretien, à l'exploitation et au développement du système de transport est un défi majeur, compte tenu notamment des ressources financières limitées dont disposent les pouvoirs publics. Les infrastructures de transport dans l'espace urbain sont tout particulièrement concernées, car ce sont celles qui sont le plus fortement sollicitées du fait de l'accroissement de la population.

Encadré 3: Les distances parcourues par les citoyens sont relativement courtes

L'explosion de la mobilité est alimentée pour une bonne part par l'accroissement des distances entre le domicile et le lieu de travail et par la hausse du trafic pendulaire. Les résultats du dernier microrecensement sont formels: les habitants des villes-centres parcourent en moyenne des distances plus courtes que les habitants des autres communes de l'agglomération ou des communes rurales (voir Figure 5). Les différences sont significatives du point de vue statistique. Les déplacements des citoyens comprennent cependant un plus grand nombre d'étapes. En d'autres termes, la population citadine utilise plus fréquemment plusieurs moyens de transport pour se déplacer que les habitants de régions moins centrales. Cette observation souligne l'importance d'une utilisation optimisée des infrastructures existantes dans l'espace urbain tenant compte de tous les modes de transport.



3.4 Développement urbain durable et aménagement des espaces ouverts

Les tendances actuelles de l'évolution économique et sociale, la raréfaction des ressources et le changement climatique soulèvent de nombreux défis pour le développement urbain durable et l'aménagement des espaces ouverts. Du point de vue de la Confédération, les défis suivants ont une **priorité élevée**:

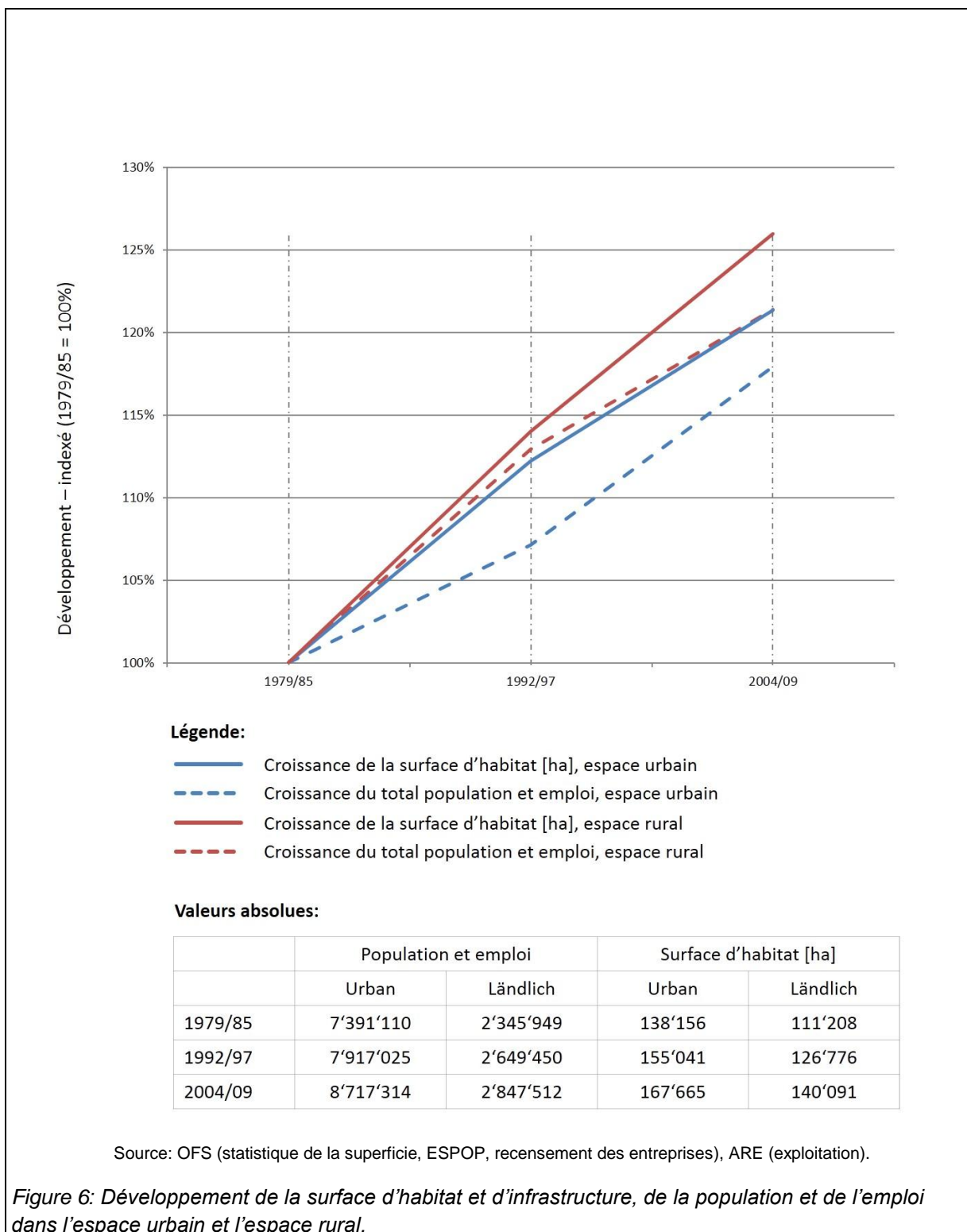
- **Développement urbain ménageant l'énergie et le climat:** l'accroissement démographique, l'évolution économique et la hausse de la mobilité dans l'espace urbain entraînent une hausse de la consommation d'énergie et des ressources. Pour satisfaire les besoins de la population, les zones bâties doivent être réaménagées. Le défi consiste à satisfaire les différents besoins d'habitation tout en ménageant l'énergie et le climat dans le cadre de projets d'assainissement du parc immobilier, de démolition-reconstruction et d'approvisionnement énergétique respectueux du climat. En ce qui concerne les agglomérations et les espaces métropolitains proprement dits, il faut réaliser un développement urbain et des surfaces de transport faiblement énergivores et tenir compte des conséquences du changement climatique dans le développement urbain.
- **Pression sur les espaces ouverts:** l'utilisation intensive des surfaces bâties et la croissance de la population vivant dans les agglomérations augmentent la pression exercée sur les espaces verts et les lieux de détente. Ceux-ci non seulement influencent positivement la qualité paysagère, la biodiversité et l'environnement dans son ensemble, mais contribuent aussi à la qualité de vie dans les villes et les agglomérations. Le défi consiste à disposer, en dépit de conflits d'utilisation grandissants, de suffisamment d'espaces de détente attrayants et de garantir des espaces ouverts propices à l'activité physique, d'assurer le réseau pour la mobilité douce et la biodiversité et de créer des structures de bâti appropriées. L'agriculture doit continuer à fournir ces prestations importantes et multifonctionnelles dans les agglomérations.
- **Gestion et limitation de l'extension des surfaces bâties:** l'accroissement démographique, la croissance économique et l'objectif d'une utilisation parcimonieuse du sol nécessitent des mesures visant à limiter l'extension des surfaces bâties. Il faut mieux

protéger les terres cultivables du bétonnage. Alors que les réserves de zones constructibles dans de nombreuses régions rurales dépassent de loin la demande future, le terrain à bâtir dans les villes et les agglomérations se fait de plus en plus rare. Le défi consiste ici à disposer d'une offre suffisante de sites adéquats en termes d'aménagement du territoire.

- **Reconversion des friches industrielles ou artisanales et des espaces similaires:** l'espace urbain est en perpétuelle mutation. La transformation et la reconversion des friches urbaines permettent de mieux exploiter les rares réserves de terrain et de les adapter aux nouvelles exigences. C'est le cas en particulier des friches appartenant aux pouvoirs publics et des anciennes zones industrielles ou artisanales.
- **Bruit, pollution atmosphérique et autres aspects environnementaux:** le bruit, les vibrations, les poussières fines et autres polluants atmosphériques non seulement incommode les individus, mais nuisent aussi à leur santé. Dans l'espace urbain en particulier, les valeurs limites autorisées sont parfois encore dépassées. Du fait de la densité de population, leur impact négatif s'en trouve renforcé. Le défi consiste ici à réduire la pollution malgré une augmentation des sources d'émission pour assurer à moyen et à long termes la qualité de vie dans les villes et les agglomérations. L'imperméabilisation du sol doit être freinée.
- **Densification et qualité urbaines:** pour réduire la consommation du sol dans un contexte de hausse de l'emploi et de la population, les potentiels de densification et de reconversion doivent être mieux exploités. Pour préserver la qualité de vie dans les villes, il est essentiel de garantir une urbanisation de qualité malgré la densification, en particulier au moment du développement urbain, de l'aménagement des espaces ouverts et de la reconversion de friches industrielles.

Encadré 4: Le développement vers l'intérieur dans l'espace urbain devient une réalité tangible.

La surface bâtie en Suisse continue de croître à un rythme effréné. Sa croissance provoque de multiples conflits d'utilisation et pèse sur l'environnement. Les derniers chiffres statistiques concernant la superficie montrent cependant aussi que la croissance de la surface bâtie ralentit quelque peu, en particulier dans l'espace urbain (voir figure 6, point de rupture dans la courbe bleue continue). Dans le même temps, la population et l'emploi ont sensiblement augmenté dans l'espace urbain, tandis qu'ils ont eu tendance à reculer dans l'espace rural (voir point de rupture dans la courbe bleu en pointillé). On peut y voir le premier signe d'une urbanisation plus dense et plus compacte. Ce constat indique cependant aussi que les surfaces disponibles pour l'urbanisation dans l'espace urbain sont plus rares que dans l'espace rural.



3.5 Cohésion sociale

La diversité sociale et culturelle est une véritable chance pour l’espace urbain. L’évolution démographique, la pluralité des modes de vie et la situation sur le marché du logement mettent cependant la cohésion sociale à rude épreuve. Du point de vue de la Confédération, les défis urbains suivants ont une **priorité élevée**:

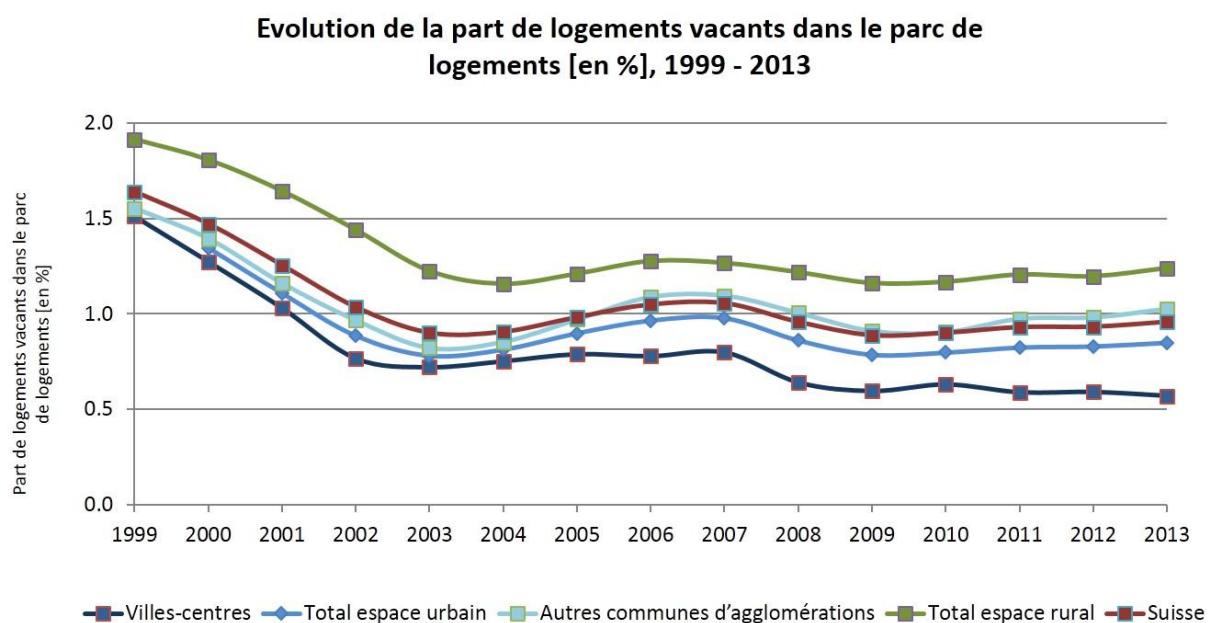
- **Eviction et ségrégation:** les villes-centres redeviennent d’importants lieux de vie et de travail. Les moteurs à l’origine de cette évolution sont la croissance de la population

et leur attrait grandissant. La hausse des loyers qui en résulte favorise la suburbanisation et l'éviction de groupes de population à faibles revenus. Il n'est pas rare de voir les tensions sociales s'accroître, surtout dans les régions suburbaines et périurbaines.

- **Tensions sociales et intégration des étrangers:** les phénomènes de concentration et d'interaction exacerbent les tensions culturelles et sociales dans l'espace urbain. Les différences de modes de vie entre générations et entre individus d'origine différente et l'intégration insuffisante des étrangers provoquent souvent des conflits et attisent les craintes de la population.
- **Bouleversements sur le marché du logement:** la modification des structures familiales et des formes de ménages a créé des besoins nouveaux en matière d'habitat. La population vieillit et les ménages d'une personne sont de plus en plus nombreux. La demande en logements adaptés aux besoins des aînés augmente. La surface habitable par personne tend à s'accroître. Cette évolution non seulement renchérit le prix des logements, mais accélère aussi la suburbanisation.

Encadré 5: Dans les agglomérations, la part des logements vacants est la plus faible.

Les logements vacants dans les villes et les agglomérations sont rares. La demande élevée de logements dans l'espace urbain tend à faire grimper les loyers. Dans quelques quartiers, la mixité sociale et culturelle est insuffisante. Entre 1999 et 2013, et notamment entre 1999 et 2003, les logements vacants dans le parc de logement ont diminué tant en ville qu'à la campagne (voir Figure 7). Dans les villes-centres et les agglomérations, le nombre de logements vacants est très faible, ce qui rend la crise du logement particulièrement aiguë.



Source: OFS (statistique des logements vacants), ARE (exploitation).

Figure 7: Evolution de la part de logements vacants dans le parc de logements.

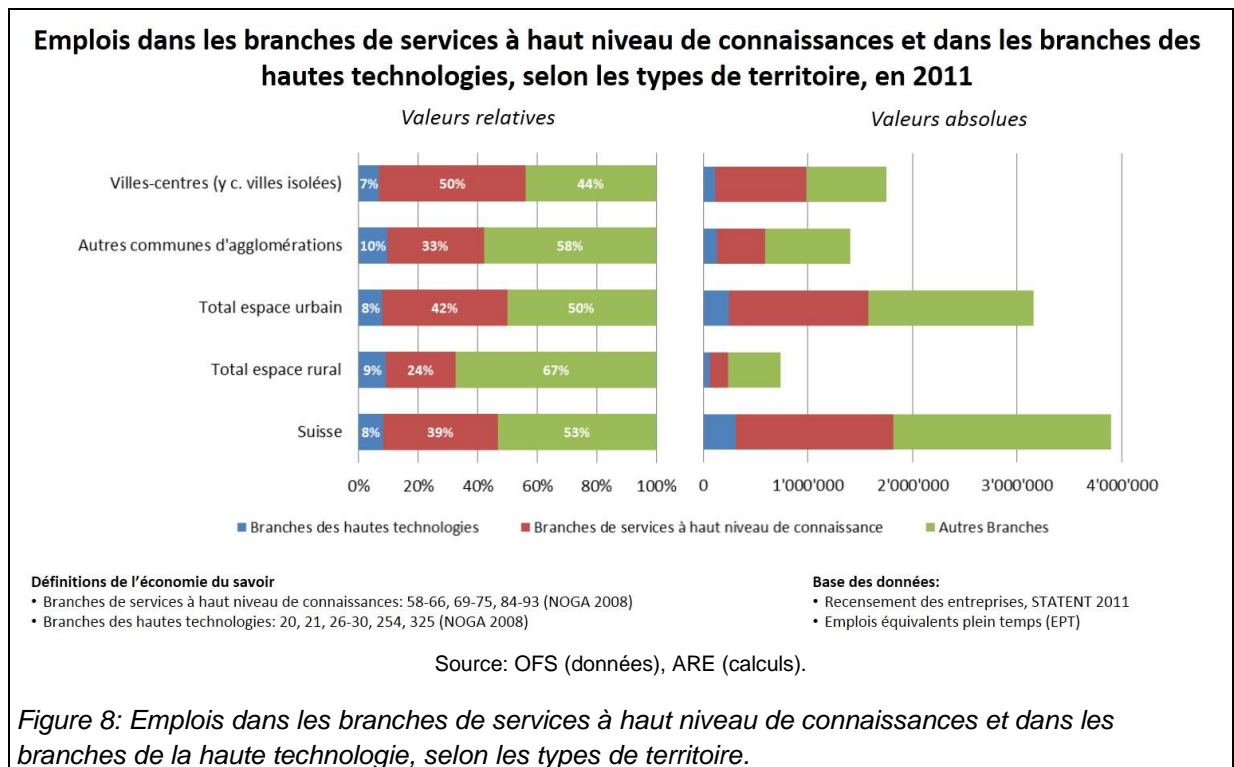
3.6 Compétitivité

L'augmentation des flux de marchandises et de connaissances au-delà des frontières et la concurrence internationale entre sites qui en résulte mettent sous pression la Suisse urbaine, qui joue le rôle de moteur de l'évolution économique. Du point de vue de la Confédération, les défis suivants ont une **priorité élevée**:

- **Compétitivité et capacité d'innovation:** la mise en réseau des connaissances et le développement des innovations sont indispensables à la réussite d'une économie performante comme celle de la Suisse. Les espaces métropolitains, en particulier, sont d'importants moteurs économiques de la Suisse. Cette mise en réseau croissante n'a pas seulement pour effet de favoriser l'intégration économique de la Suisse en Europe et dans le monde. Elle accentue aussi la concurrence internationale entre places économiques pour attirer les facteurs de production mobiles. Le défi que doivent relever les espaces urbains consiste à exploiter au mieux leurs potentiels économiques, dans les secteurs économiques qui possèdent un rayonnement international, notamment dans les domaines du savoir et de l'innovation et, partant, à améliorer durablement leur compétitivité et leur position face à la concurrence, pour le bénéfice de toute la Suisse.
- **Aménagement, entretien et financement de réseaux d'infrastructure performants:** un pays qui veut exploiter son potentiel économique doit disposer de réseaux d'infrastructure performants et dotés de capacités suffisantes. En raison de leur densité de population et d'interaction, les régions urbaines ont besoin d'infrastructures fiables et robustes dans les domaines des transports (cf. chapitre 3.3), de l'énergie, de l'eau, des eaux usées et de l'information et de la communication. L'entretien et le développement des infrastructures très sollicitées représentent pour les agglomérations des défis tant financiers que techniques.
- **Plein emploi et formation:** pour que les espaces urbains puissent jouer leur rôle de moteur de la croissance économique, la main-d'œuvre disponible doit être bien formée. La politique de l'emploi et de la formation est par conséquent essentielle pour assurer le bon développement des villes et des agglomérations. La chasse aux spécialistes et l'évolution démographique soulèvent des défis grandissants sur le marché du travail. Il faut à la fois couvrir des besoins élevés en main-d'œuvre qualifiée pour assurer la relève dont l'économie, la recherche et le système de milice ont besoin et garantir la qualité des hautes écoles en Suisse.

Encadré 6: L'économie du savoir est très ancrée dans l'espace urbain.

L'économie du savoir est un catalyseur majeur de la croissance économique en Suisse. Si l'économie suisse veut rester parmi les plus compétitives du monde, elle doit offrir un cadre optimal à l'économie du savoir, par exemple des conditions de vie attrayantes pour des employés hautement qualifiés et des systèmes de transport urbains qui fonctionnent parfaitement. Les villes-centres comptent une part supérieure à la moyenne d'employés actifs dans les branches des services (voir Figure 8). En font partie notamment les services financiers, l'information et la communication, l'architecture, l'ingénierie et les prestations de conseil. Dans les branches de haute technologie, les employés sont répartis assez uniformément entre les différents types de territoire. Les branches de haute technologie regroupent par exemple la chimie et la pharmacie, la construction de machines et de véhicules, l'électronique ou la technique médicale. Les sociétés de services à forte intensité de savoir et les entreprises de la haute technologie sont liées entre elles par le biais de multiples chaînes de création de valeur. Du fait de ces interactions, le savoir issu de la recherche menée dans les centres parvient également dans les espaces ruraux, où ce savoir peut être valorisé et transformé en innovations (produits ou processus) lucratives.



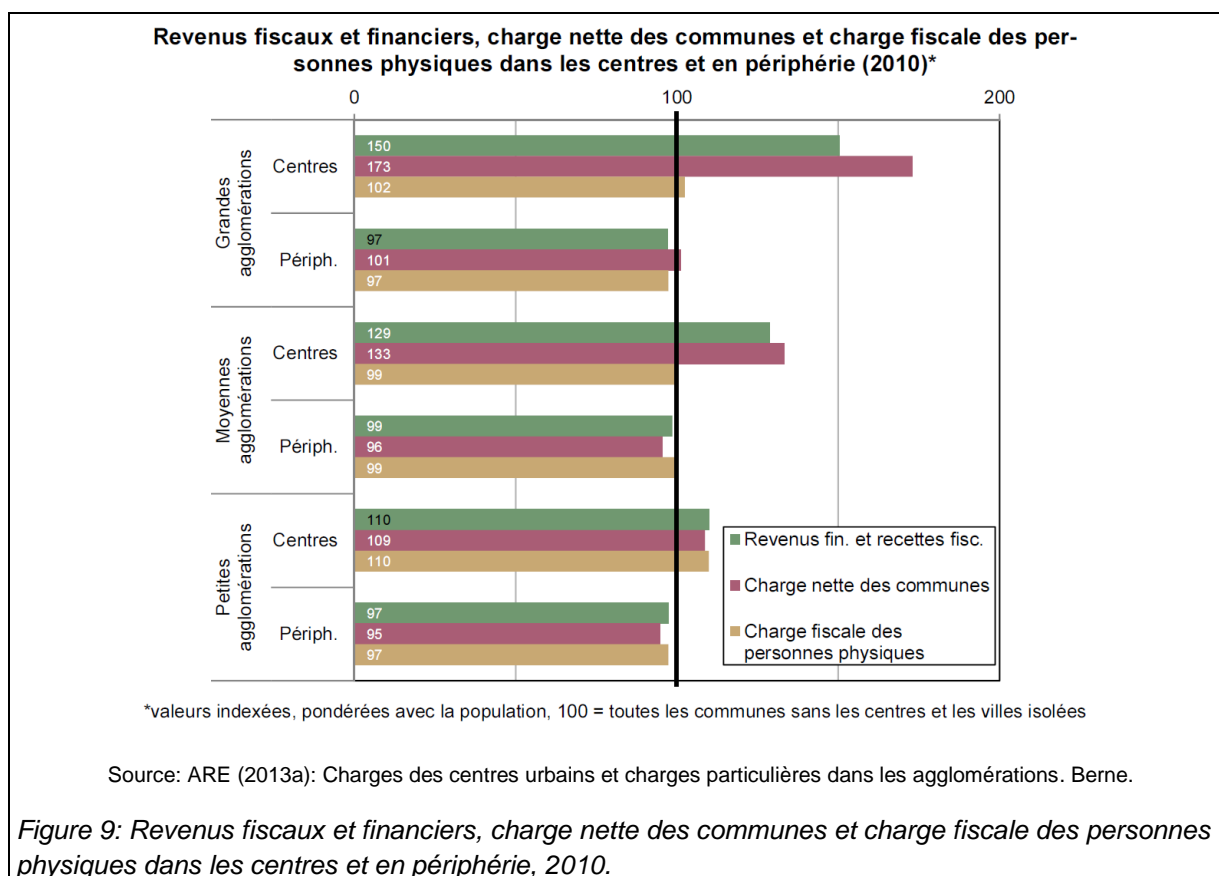
3.7 Financement des charges urbaines

La garantie du financement des charges spécifiques aux agglomérations et l'élaboration de mécanismes corrects pour traiter les questions de péréquation financière et de compensation des charges revêtiront une importance grandissante pour les agglomérations à l'avenir. Du point de vue de la politique des agglomérations de la Confédération, le défi suivant est une **priorité élevée**:

Financement et compensation des charges spéciales et des charges des centres: les espaces urbains supportent des charges financières particulièrement lourdes. D'abord, ils remplissent des fonctions qui bénéficient aussi aux communes de l'espace rural (charges des centres). Ensuite, du fait de la structure sociale de la population, ils doivent souvent supporter des charges financières plus élevées, en particulier dans le domaine de la sécurité sociale (charges spéciales). Garantir le financement de ces charges constitue un enjeu important pour les villes, mais aussi pour les agglomérations, les problèmes tendant de plus en plus à se déplacer du centre vers la ceinture urbaine.

Encadré 7: Charges spéciales et charges des centres élevées dans les grandes et moyennes agglomérations

Les centres des agglomérations continuent de supporter des charges financières beaucoup plus élevées que les autres communes de leur canton. Ce surcroît de charges ne peut pas toujours être couvert par des recettes fiscales plus élevées. La comparaison de la charge nette qui pèse sur les centres montre que la charge supplémentaire est nettement plus élevée, par rapport au reste du canton, dans les grands centres d'agglomération (+73%) que dans les centres moyens (+33%) et les petits centres d'agglomération (+9%) (voir Figure 9). Les centres enregistrent non seulement des charges plus lourdes, mais aussi des recettes plus élevées que les autres communes. Cette différence ne suffit cependant pas toujours à couvrir les charges supplémentaires, d'où des charges fiscales plus élevées. Dans les centres des grandes agglomérations, les taux d'imposition sont de 2 à 4% plus élevés que dans le reste du canton. Dans les centres des petites agglomérations, la différence avec le reste du canton est de 10 à 13%. Enfin, dans les moyennes agglomérations, la charge fiscale est pratiquement identique à celle des autres communes du canton.



4 Acteurs

Les défis urbains actuels et futurs concernent une multitude d'acteurs. Ceux-ci se sont organisés de façon à pouvoir apporter une contribution à la résolution des problèmes qu'ils soulèvent. Les acteurs en présence diffèrent selon les thématiques. Outre les pouvoirs publics, les acteurs de l'économie et de la société civile ont souvent un rôle à jouer. Compte tenu de leurs attributions, compétences et ressources, la Confédération, les cantons, les villes et les communes peuvent être considérés comme les principaux acteurs de la politique des agglomérations.

- Confédération:** de nombreuses politiques de la Confédération exercent un effet plus ou moins direct sur les agglomérations. La marge de manœuvre dépend essentiellement de la nature de la compétence fédérale disponible. Dans le domaine des routes nationales, par exemple, l'extension, l'entretien et l'exploitation du réseau actuel et futur relèvent entièrement de la responsabilité de la Confédération. Mais d'autres politiques ont des répercussions sur les lieux d'habitation, de travail et de recherche que sont les villes et les agglomérations: la politique de la formation, de la recherche et de l'innovation, la politique environnementale, la politique des transports et des infrastructures, la politique économique extérieure, la libre circulation des personnes, la politique de l'intégration ou encore la politique du logement (cf. chapitre 5).
- Cantons:** le rôle des cantons est plus vaste que celui de la Confédération. Les cantons sont appelés non seulement à créer des incitations et à mettre en place un cadre favorable, mais aussi à légiférer, en particulier dans le domaine de la coopération. Le premier instrument des cantons en matière d'aménagement du territoire est le plan directeur. Approuvé par la Confédération, le plan directeur est mis en œuvre dans les communes au travers des plans d'affectation. Seuls les cantons ont la vue d'ensemble nécessaire pour jouer les arbitres et, si nécessaire, débloquer les processus de coopération dans les agglomérations. Outre le plan directeur, de nombreuses politiques cantonales ont des conséquences sur le développement territorial des agglomérations.

Parmi ces politiques, on peut citer la planification des transports, la promotion économique, la politique fiscale, la culture, le sport et la politique de la santé.

- **Villes et communes:** la politique des agglomérations ne concerne pas uniquement la Confédération et les cantons. Elle relève d'abord de la responsabilité des agglomérations, et plus précisément de leurs organes responsables composés de villes et de communes. Ce sont elles qui sont touchées au plus près par les défis urbains. Les villes et les communes déterminent les affectations autorisées dans les plans d'affectation communaux et, ce faisant, délimitent les surfaces bâties des surfaces non bâties. Elles élaborent des plans d'équipement, des plans d'aménagement et des plans de quartier. Les communes ont cependant également des compétences dans les domaines de la sécurité, de la santé, de l'environnement, des écoles, des sports et des affaires sociales. Elles s'engagent dans des instances régionales (p. ex. conférences métropolitaines, projets d'agglomération, promotion économique régionale) et contribuent fortement à penser et à agir en espaces fonctionnels.

L'expérience montre que le succès d'une politique des agglomérations dépend de l'**efficacité de la collaboration** entre les politiques sectorielles (coordination intersectorielle), entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes (coordination verticale) et entre les cantons, les villes et les communes à l'intérieur d'un territoire fonctionnel (coordination horizontale). Dans le cadre de la politique des agglomérations, la Confédération peut créer des incitations ciblées pour soutenir les efforts cantonaux ou régionaux visant à résoudre les problèmes typiques d'une agglomération. La collaboration entre les différents offices fédéraux y joue un rôle important. Les cantons sont tenus de collaborer étroitement avec les autres cantons, notamment dans les domaines de la médecine de pointe, des cliniques spécialisées, des universités cantonales et des hautes écoles spécialisées, dont les bâtiments sont situés en majorité dans des agglomérations. Les collaborations entre la Confédération et les cantons peuvent porter sur le trafic régional et d'agglomération, le patrimoine culturel et les monuments historiques et la protection de la nature et du paysage. Pour ce qui est des collaborations supracommunales, les villes et les communes peuvent apporter une contribution substantielle au développement durable de l'espace urbain: en encourageant par exemple la reconversion de friches industrielles, en planifiant ensemble les zones d'habitation et les zones industrielles ou en assurant un urbanisme de qualité.

Parallèlement aux pouvoirs publics, de nouveaux acteurs ont été institués pour relever les défis urbains urgents. Les acteurs suivants sont particulièrement importants pour la politique des agglomérations de la Confédération:

- **Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA):** la CTA est la plate-forme politique de la Confédération, des cantons, des villes et communes. Son but est d'améliorer la collaboration verticale. Elle peut élaborer des priorités stratégiques pour la politique des agglomérations, mettre l'accent sur des thèmes et formuler des recommandations à l'intention de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. La CTA joue un rôle important dans la recherche de solutions entre les différents niveaux de l'Etat.
- **Organismes responsables de territoires fonctionnels:** diverses communautés d'intérêt se sont formées pour améliorer les collaborations horizontales dans les agglomérations, les territoires d'action englobant des espaces urbains et ruraux et les secteurs stratégiques à l'intérieur des agglomérations. Ces communautés d'intérêt peuvent dépasser les frontières communales, cantonales ou nationales. Elles peuvent intervenir au niveau fonctionnel et jouent donc un rôle important dans la mise en œuvre de la politique des agglomérations de la Confédération.

A côté de ces acteurs officiels directement concernés par la politique des agglomérations, on trouve aussi des acteurs de l'économie et de la société civile qui, indirectement, influent sur l'urbanisation en Suisse:

- **Economie:** en raison de leurs activités et des chaînes de création de valeur qu'elles entretiennent avec leurs fournisseurs et leurs prestataires de services, les entreprises jouent un rôle de moteur dans l'urbanisation. Les entreprises choisissent leur lieu d'implantation de manière stratégique en tenant compte de toute une série de facteurs d'implantation, durs ou mous. Parmi les principaux facteurs durs figurent la disponibilité de la main-d'œuvre, des capitaux et du sol et une bonne accessibilité régionale et internationale. Au nombre des facteurs mous importants, on peut citer la qualité de vie et de l'environnement, l'école, la culture et les loisirs. Le climat économique, l'image d'une ville ou les effets d'agglomération qui apparaissent dans le sillage de la concentration spatiale des entreprises jouent également un rôle. Un autre acteur très influent est le marché de l'immobilier. Les surfaces commerciales par exemple forment la base de l'activité des entreprises. Elles canalisent celles-ci vers des sites spécifiques et alimentent les effets d'agglomération. Par ailleurs, elles servent de placements financiers pour les investisseurs privés et les investisseurs institutionnels et constituent une interface importante avec les marchés internationaux des capitaux en raison du nombre croissant d'investisseurs actifs dans le monde entier. Enfin, de nombreuses entreprises sont membres d'associations économiques locales ou régionales, de chambres de commerce ou d'organisations économiques de droit privé qui s'engagent au niveau politique pour défendre les intérêts de leurs membres. L'économie est devenue un interlocuteur incontournable de la politique des agglomérations.
- **Société civile:** des organisations de la société civile également se préoccupent des défis urbains: associations de quartier qui s'engagent sans relâche pour la qualité de vie dans leur quartier; associations culturelles ayant pour but d'encourager l'accès à l'art et à la culture; associations sportives qui s'engagent pour des installations sportives et des aires d'exercice; organisations régionales pour la protection de la nature qui s'engagent en faveur de la diversité de la faune et de la flore, y compris dans les régions urbaines. Les organisations de la société civile apportent donc une contribution importante à la qualité de vie dans les villes et les agglomérations et sont des interlocuteurs importants de la politique des agglomérations.

Encadré 8: communautés d'intérêt dans des territoires fonctionnels: l'exemple de l'agglomération fribourgeoise

La loi sur les agglomérations du canton de Fribourg régleme la procédure et les conditions générales à respecter pour créer une agglomération institutionnelle. Se fondant sur cette loi, une assemblée constituante a élaboré les statuts de l'Agglomération de Fribourg, qui réunit dix communes comptant au total 70 000 habitants. Les statuts définissent notamment les modalités de l'organisation, la répartition des tâches et le financement de celles-ci à l'intérieur de l'agglomération. L'agglomération de Fribourg a été fondée après acceptation des statuts par votation populaire en juin 2008. Elle dispose de compétences dans les domaines de la mobilité, de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la promotion économique, touristique et culturelle. Le Plan directeur de l'agglomération élaboré par le canton et les communes concernées a été déposé auprès de la Confédération comme projet d'agglomération transports et urbanisation.

5 Politiques sectorielles fédérales d'importance majeure pour la politique des agglomérations

La politique des agglomérations de la Confédération est une tâche transversale. Diverses politiques fédérales apportent, avec leurs propres instruments, une contribution au développement durable de l'espace urbain. Le texte ci-après présente les contributions respectives de diverses politiques fédérales pour maîtriser les problèmes que rencontre l'espace urbain. Les politiques fédérales examinées sont celles qui ont une importance particulière du point de vue de la politique des agglomérations. Même si elles jouent également un rôle important, les activités cantonales et communales ne seront pas traitées ci-après.

- **Aménagement du territoire:** la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) définit le cadre et les règles du jeu. Les cantons doivent adapter leurs plans directeurs aux art. 8 et 8a, al. 1 dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la LAT modifiée (1^{er} mai 2014). Ils doivent indiquer comment ils entendent lutter de manière efficace contre le mitage du territoire et orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée. Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze ans à venir. L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés au-delà des frontières communales. Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites.
- **Promotion économique:** centre de compétences sur les questions économiques et territoriales, la promotion économique de la Confédération influe, à travers différents canaux (politique régionale, politique touristique, politique PME, encouragement des exportations), sur les facteurs territoriaux d'implantation dans les agglomérations ainsi que sur les espaces métropolitains et le développement économique régional. Les grandes agglomérations sont toutefois explicitement exclues du périmètre de la politique régionale.
- **Politique de la formation, de la recherche et de l'innovation:** la politique de la formation, de la recherche et de l'innovation apporte une contribution essentielle à la compétitivité des espaces urbains. Les villes et les agglomérations y assument une fonction de premier plan en abritant les hautes écoles, les universités, les établissements de recherche et les entreprises. Grâce à un jeu d'influences incessant entre la science et l'esprit d'entreprise, elles favorisent le brassage d'idées et les interactions nécessaires à la diffusion du savoir et à l'éclosion des innovations.
- **Politique des transports:** la politique fédérale des transports contribue à assurer le fonctionnement du système de transport et à coordonner les transports et l'urbanisation. L'infrastructure ferroviaire et les routes nationales relèvent de la compétence de la Confédération. L'infrastructure ferroviaire sera financée, à partir de 2016, par le Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), de durée illimitée. Pour le financement des routes nationales et des contributions aux mesures visant l'amélioration de l'infrastructure de transport dans les villes et les agglomérations, un Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) de durée illimitée sera inscrit dans la Constitution. Ce sera au parlement et à la population de décider du sort du FORTA. Le FIF et le FORTA contribueront à un financement équilibré du rail et de la route. La Confédération dispose aussi de compétences dans les domaines du trafic aérien, de la navigation, de la mobilité piétonne et cycliste.¹² Son objectif consiste à garantir une utilisation à bon escient des différents modes de transport. Le recours aux capacités existantes passe avant les agrandissements. En coordonnant les modes de transport en tenant compte des domaines transversaux de l'environnement, du territoire et de l'énergie, la Confédération encourage un développement durable des agglomérations. Grâce au fonds d'infrastructure et aux projets d'agglomération financés par ce fonds, des améliorations substantielles ont pu être apportées aux systèmes de transport dans l'espace urbain.
- **Politique du logement:** la politique du logement de la Confédération permet de débloquer en partie la situation sur le marché du logement dans les villes et les agglomérations. Les mesures de politique du logement peuvent contribuer à la paix sociale, à la mixité, à la prévention de la précarisation et à l'intégration de personnes d'âges et de catégories sociales différents. En tant que lieux d'implantation des entreprises, les villes doivent proposer des conditions de logement adéquates et une qualité de vie agréable à tous les groupes de population.

¹² Keller, H.; Hauser, M. (2006): Verfassungsgrundlagen des Langsamverkehrs. Teil 1. Bundesamt für Strassen (Hrsg.): Materialien Langsamverkehr Nr. 111. Bern.

- **Politique sociale:** la politique sociale de la Confédération contribue à réduire les phénomènes d'éviction, la ségrégation et les tensions sociales dans l'espace urbain. Ses mesures visent à prévenir ou à soulager les difficultés de personnes ou groupes de personnes en détresse et à aider les personnes défavorisées. Les villes et les agglomérations comptent souvent un nombre important de personnes en situation précaire et sont donc des terrains favorables aux mesures de politique sociale.
- **Politique d'intégration:** la politique d'intégration de la Confédération aide à consolider la cohésion sociale dans l'espace urbain. Elle a pour but d'aider les Suisses et les étrangers à vivre ensemble dans un climat de respect et de tolérance réciproques. Les étrangers doivent pouvoir participer à la vie économique, sociale et culturelle sur un pied d'égalité. La population résidante d'origine étrangère a tendance à se concentrer dans les quartiers suburbains et les quartiers des centres-villes. C'est donc là que la politique d'intégration déploie une grande partie de ses effets.
- **Politique du sport et politique de la santé:** la politique du sport et la politique de la santé sont des politiques transversales. Elles posent un défi à l'aménagement du territoire. Le sport et l'activité physique nécessitent un espace suffisant qualitativement et quantitativement (installations sportives, surfaces dans l'espace urbain et dans le milieu naturel). La politique du sport est une politique sectorielle de nature transversale. Elle encourage le sport et l'exercice physique à tous les niveaux de performance et pour toutes les classes d'âge. Les grandes manifestations sportives font connaître des villes, des régions ou le pays tout entier et soutiennent l'économie. Grâce à leur rôle symbolique, elles contribuent au rayonnement international des espaces métropolitains. La politique du sport apporte d'importantes contributions, notamment dans les domaines de la santé, de la formation, de l'intégration et de la promotion économique. La politique de la santé s'engage en faveur d'un environnement quotidien propice à l'exercice physique. Avec son Programme national alimentation et activité physique (PNAAP), elle contribue à une planification du territoire et des transports propices à l'exercice physique.
- **Politique environnementale:** la politique de l'environnement de la Confédération apporte une contribution à l'adaptation au changement climatique, à la qualité des espaces ouverts et à la lutte contre la pollution sonore et la pollution atmosphérique dans l'espace urbain. Des stratégies et des mesures pour conserver la biodiversité assurent, dans l'espace urbain, la conservation et le développement d'un réseau d'espaces verts et ouverts de qualité et d'espaces proches de la nature valorisés et interconnectés. La préservation et la prise en compte intégrale des espaces ouverts permettent d'offrir de précieux espaces de détente, augmentent l'attrait du paysage et contribuent au maintien de la biodiversité dans l'espace urbain. Un environnement intact est un facteur d'implantation économique important pour les agglomérations.
- **Politique agricole:** la politique agricole a d'importantes conséquences sur le développement territorial, y compris dans l'espace urbain. Si l'on veut que l'agriculture puisse remplir les tâches multifonctionnelles inscrites dans la Constitution, il est indispensable de protéger les terres cultivables. Un instrument essentiel à ce titre est le plan sectoriel des surfaces d'assolement. En cultivant ces terres, l'agriculture crée un paysage de grande valeur, y compris dans l'espace de délasserement de proximité des régions urbaines, et lui confère un caractère unique. La nouvelle contribution à la qualité du paysage prévue dans la politique agricole est une forme de paiement direct qui permet d'encourager la qualité du paysage de manière ciblée et de lutter contre la disparition progressive de la diversité paysagère. L'instrument de la planification agricole coordonne le développement agricole avec le développement du territoire. Il permet une analyse approfondie pour d'une agriculture productive et riche en expériences, également dans les agglomérations.
- **Politique énergétique:** les défis environnementaux auxquels les villes et les agglomérations sont confrontées trouvent d'importants éléments de réponse dans la politique

énergétique, qui cherche à promouvoir en particulier une urbanisation et une mobilité énergétiquement efficaces et ménageant le climat. La construction de zones d'habitation compactes, l'encouragement d'un développement urbain vers l'intérieur, la planification intégrée de l'urbanisme et des transports et l'augmentation de la densité d'utilisation du sol sont d'importance centrale non seulement pour la politique des agglomérations, mais aussi pour la politique énergétique. Le programme SuisseEnergie offre une plateforme qui rassemble toutes les activités dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique.

- **Politique budgétaire:** la réforme de la péréquation financière et la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en 2008 ont institué un mécanisme financier important qui rend un peu moins aigu le problème des charges pesant sur les centres urbains (notamment grâce à la compensation des charges sociodémographiques). Du fait de la suburbanisation croissante et du déplacement de certains défis urbains vers les communes voisines, il est important d'élaborer des mécanismes équitables pour financer et compenser les charges dans les agglomérations, en particulier quand des planifications intercommunales prévoient une répartition différente des potentiels de développement.

6 Fondements stratégiques et bases légales

L'importance de la politique des agglomérations en Suisse se manifeste surtout dans son ancrage stratégique dans la politique fédérale et dans les bases légales. La politique des agglomérations a été intégrée dans divers concepts et stratégies de la Confédération et contribue en même temps à les mettre en œuvre.

6.1 Rapport avec le programme de la législature et avec d'autres fondements stratégiques

Le rapport est annoncé comme projet relevant des lignes directrices de la politique gouvernementale dans l'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2011 à 2015 du 15 juin 2012.¹³ Dans les **Perspectives 2025** de l'Etat-major de prospective de l'administration fédérale, mandaté par le **Conseil fédéral**, la politique des agglomérations est citée comme un facteur d'influence important pour garantir l'attrait du pôle économique suisse et la compétitivité de celui-ci. Selon ce texte fondamental, il faut continuer d'améliorer la collaboration dans les agglomérations, dont la Suisse dépend fortement pour sa prospérité économique et pour maintenir et améliorer la capacité d'action de l'Etat et des institutions. Si l'on veut maintenir l'attrait du pôle économique suisse et garantir sa compétitivité, la politique des agglomérations doit garantir la mise en place efficace des infrastructures et des autres conditions nécessaires à l'essor économique des agglomérations urbaines.¹⁴

Pour les organes responsables du **Projet de territoire Suisse** – Confédération, cantons, villes et communes – la politique des agglomérations est un pilier important d'une politique durable du développement territorial. Elle contribue à constituer des territoires d'action et à renforcer le réseau polycentrique de villes et de communes. Les projets qu'elle soutient mettent en valeur le milieu bâti et les paysages et renforcent la collaboration entre les trois niveaux de l'Etat et avec l'étranger. Ce faisant, elle encourage l'application de divers principes d'action du Projet de territoire Suisse, comme la collaboration à l'échelle des espaces fonctionnels, la densification qualitative de l'espace urbain, la valorisation de l'espace suburbain et l'optimisation du trafic d'agglomération. En raison de leur complexité, les agglomérations sont des espaces fonctionnels typiques. Les espaces métropolitains se recoupent largement avec les territoires d'action du Projet de territoire Suisse. Du fait des multiples facettes de l'espace urbain, les

¹³ Arrêté fédéral sur le programme de la législature 2011–2015 du 15 juin 2012, FF 6667 (ici 6673).

¹⁴ Chancellerie fédérale (2012): Perspectives 2025. Analyse de la situation et du contexte pour la politique fédérale. Berne.

organes responsables du Projet de territoire Suisse demandent que la politique des agglomérations soit développée sur une base commune dans le sens d'une stratégie globale.¹⁵

Dans sa **Stratégie pour le développement durable**, le Conseil fédéral souligne l'importance de la politique des agglomérations. Selon la stratégie actuelle, la politique des agglomérations apporte une contribution essentielle au développement territorial durable de la Suisse, notamment en améliorant les collaborations horizontales, verticales et multisectorielles. Le développement de la politique des agglomérations est par conséquent expressément cité comme une mesure concrète dans la Stratégie pour le développement durable du Conseil fédéral.¹⁶

6.2 Bases légales

Parallèlement à ces fondements stratégiques, la politique des agglomérations de la Confédération peut s'appuyer sur une série de **bases légales et constitutionnelles** en la matière.

L'art. 50, al. 2 et 3 de la **Constitution fédérale** (Cst.) dispose ce qui suit:

«La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes (Al. 2). Ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne (Al. 3).»

Ce principe a servi de base non seulement à la politique des agglomérations de 2001, mais aussi à la politique des agglomérations de la Confédération 2016+. La politique des agglomérations se veut une réponse aux nombreux problèmes et défis que doivent affronter les villes-centres et les agglomérations. Si l'article sert de base légale à la politique des agglomérations de la Confédération, il ne lui attribue aucune compétence. La politique des agglomérations suppose donc toujours qu'il existe déjà une compétence fédérale, dans l'exercice de laquelle la situation particulière des villes et des agglomérations doit être prise en compte. La marge de manœuvre de la Confédération dans la politique des agglomérations dépend par conséquent largement du type de compétence disponible dans le domaine politique considéré.

En réponse aux postulats Fluri 13.3820 et Germann 13.3835, les effets des mesures prises par la Confédération pour appliquer l'article 50 de la Constitution sont en cours d'évaluation. Sur la base des résultats de cette évaluation, du présent rapport et du rapport sur la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, le Conseil fédéral décidera si de nouvelles mesures d'exécution sont nécessaires.

Plusieurs autres dispositions constitutionnelles ont un rapport avec la politique des agglomérations. C'est le cas par exemple de l'**article sur les conventions intercantionales** (art. 48 Cst.). Les programmes introduits dans le cadre de la RPT pour réaliser des objectifs convenus entre la Confédération et les cantons (art. 46, al. 2 Cst) constituent un nouvel instrument qui vise à encourager la collaboration dans le cadre de programmes axés sur des objectifs clairs (plutôt que dans des projets isolés).

Il n'existe aucune loi fédérale sur la politique des agglomérations fixant et concrétisant les objectifs et les instruments de celle-ci. La politique des agglomérations a plutôt évolué comme une **politique transversale** qui trouve ses bases dans des actes législatifs fédéraux ayant une portée transversale et dans différentes législations de politiques sectorielles. La sélection des thèmes couverts par la politique des agglomérations obéit donc à une approche non pas top-down, c'est-à-dire sur la base d'une loi générale, mais bottom-up, en fonction de défis prioritaires dans l'espace urbain et des compétences fédérales prévues dans la Constitution dans les domaines politiques concernés.

La politique des agglomérations est en grande partie une tâche de coordination. Les **actes législatifs fédéraux suivants, de portée transversale**, forment une base importante tant

¹⁵ Conseil fédéral suisse, CdC, DTAP, UVS, ACS (2012): Projet de territoire Suisse. Version remaniée. Berne.

¹⁶ Conseil fédéral suisse (2012): Stratégie pour le développement durable 2012–2015. Berne.

pour la coordination horizontale au niveau fédéral que pour la coordination verticale entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes:

- **L'ordonnance sur la coordination** (ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire du 22 octobre 1997, RS 709.17) oblige la Confédération à coordonner ses tâches «qui ont des effets sur l'organisation du territoire ou le développement régional (tâches relevant de la politique d'organisation du territoire) avec les objectifs généraux de la politique d'organisation du territoire arrêtés par le Conseil fédéral» (art. 2).
- **La loi sur la péréquation financière** (loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges du 3 octobre 2003 [PFCC, RS 613.2]) oblige la Confédération à procéder non seulement à une péréquation des ressources, mais aussi à une compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques (art. 1). Les cantons à vocation urbaine, en particulier, bénéficient d'une indemnisation (relative) pour les charges particulières qu'ils supportent. Les fonds ne sont pas subordonnés à une affectation déterminée. Les cantons peuvent en disposer librement (art. 6, al. 2).
- La collaboration verticale dans la politique des agglomérations n'est pas réglée dans la législation. Dans le cadre de la **Convention** du 30 décembre 2011 entre la Confédération et les cantons ainsi que les villes et communes relative à la reconduction de la Conférence tripartite sur les agglomérations (RS 701), la Confédération s'est engagée à promouvoir la collaboration verticale Confédération – Cantons – Villes et Communes et à développer une politique commune des agglomérations.

Enfin, de nombreuses **bases légales régissant des politiques sectorielles** sont également déterminantes (cf. chapitre 5). Elles recouvrent une série de défis auxquels les villes et les agglomérations sont confrontées. Les agglomérations ne se trouvaient pas dans la ligne de mire du Parlement (lois) ou du Conseil fédéral (ordonnances), ou ne l'étaient que de manière limitée, quand ces actes législatifs ont été promulgués.

7 Contexte international

L'intérêt porté aux villes et aux agglomérations s'est accru non seulement en Suisse, mais aussi dans l'Union européenne. Ces développements sont d'une grande importance pour la Suisse. De par sa situation au cœur de l'Europe, la Suisse est directement touchée par les décisions de politique territoriale de l'UE. Il est donc dans son intérêt de participer à la formulation de cette politique. Non membre de l'UE, la Suisse n'est pas représentée directement dans toutes les instances de décision. La Confédération prend cependant une part active aux travaux préparatoires aux décisions de principe.

Politique européenne du développement territorial et du développement urbain

S'il est important de s'intéresser aux développements en cours au-delà de nos frontières, c'est parce que les villes européennes sont souvent confrontées à des défis similaires et que les espaces métropolitains de Genève, de Bâle et de Milan forment des territoires fonctionnels transfrontaliers.

La Commission européenne et les Etats membres de l'UE ont élaboré plusieurs stratégies politiques au cours de ces dernières années:

- **Charte de Leipzig:** la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable a été adoptée en 2007. Elle réaffirme l'objectif de protéger, développer et faire évoluer les villes. Elle

recommande de mieux tirer profit des approches d'une politique de développement urbain intégrée et d'accorder un intérêt particulier aux quartiers urbains défavorisés.¹⁷

- **Agenda territorial:** l'Agenda territorial a été adopté en même temps que la Charte de Leipzig. Il énonce trois objectifs pour le développement territorial de l'UE. Le premier concerne les villes. L'Agenda encourage le développement d'un système urbain équilibré et polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne.¹⁸
- **Agenda territorial 2020:** en 2011, se fondant sur la stratégie Europe 2020, les ministres compétents ont adopté un Agenda territorial actualisé, l'Agenda territorial de l'Union européenne 2020.¹⁹ Dans ce document, les villes sont exhortées à contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Partenaires d'un modèle polycentrique, elles doivent instituer des collaborations innovantes et assumer leur rôle de pôle de développement de leur région.
- **Europe 2020:** l'UE appuie ses politiques pour la période 2014 à 2020 sur Europe 2020, sa stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive.²⁰ Cinq grands objectifs y sont définis: 1) hausse du taux d'emploi; 2) augmentation du taux du PIB investi dans la R&D; 3) réalisation des objectifs en matière de climat et d'énergie; 4) diminution du taux d'abandon scolaire et augmentation du taux de diplôme de l'enseignement supérieur; 5) lutte contre la pauvreté. Ces objectifs s'appliquent à l'ensemble des pays de l'UE. Pour les atteindre d'ici à 2020, les régions urbaines seront particulièrement mises à contribution.

La Suisse a activement participé à l'élaboration de ces stratégies. Les lignes directrices élaborées dans ces instances (p. ex. Charte de Leipzig) ne sont pas contraignantes, mais elles marquent de leur empreinte la politique du développement urbain en Europe. Elles influencent par exemple l'aménagement des programmes de promotion (Interreg, URBACT, etc.), auxquels la Suisse participe également. La Suisse a donc intérêt à suivre activement et, s'il y a lieu, à influencer la politique européenne du développement urbain.

Depuis 2014, la **politique de cohésion** accorde aux villes un poids plus important que par le passé (politique régionale de l'UE qui, par le biais de différents programmes, vise à encourager l'emploi, la compétitivité et la croissance économique, à améliorer la qualité de vie et à soutenir le développement durable). Le règlement du Fonds européen de développement régional (FEDER) de décembre 2013 prévoit de soutenir le développement urbain durable et d'établir un réseau de développement urbain pour promouvoir le développement de capacités et de réseaux ainsi que l'échange d'expériences.

La Suisse aussi participe à la politique de cohésion et prend part aux programmes de coopération territoriale européenne (CTE). La CTE comprend de nombreux programmes transfrontaliers et transnationaux dans lesquels les partenaires de différents pays traitent ensemble de thèmes de politique régionale à incidence territoriale. Au nombre de ses principaux instruments figurent les programmes Interreg et le programme URBACT, axé sur le développement urbain durable (voir chapitre 16). Dès 2015, une stratégie européenne pour la région Alpine (EUSALP) viendra les compléter. Les stratégies macro-régionales ont pour but d'aider les régions et les Etats à coordonner leurs activités dans une zone géographique déterminée. Les

¹⁷ UE (2007a): CHARTE DE LEIPZIG sur la ville européenne durable. Adoptée à l'occasion de la réunion informelle des ministres du Développement urbain et de la Cohésion territoriale les 24/25 mai 2007 à Leipzig.

¹⁸ UE (2007b): Agenda territorial de l'Union européenne. Vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses. Accepté à l'occasion de la Réunion informelle des ministres du Développement urbain et de la Cohésion territoriale les 24/25 mai 2007 à Leipzig.

¹⁹ UE (2011): Agenda territorial de l'Union européenne 2020. Vers une Europe inclusive, intelligente et durable, faite de régions diverses. Adopté lors de la réunion ministérielle informelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire et du développement territorial, le 19 mai 2011 à Gödöllo. Hongrie.

²⁰ Commission européenne (2010): EUROPE 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Bruxelles.

thèmes qui sont couverts par EUSALP sont les suivants: «Compétitivité et innovation», «Mobilité préservant l'environnement» et «Energie et ressources». L'objectif principal d'EUSALP est de renforcer la coopération entre métropoles et régions de montagne. Y participeront, outre la région Alpine au sens strict, les métropoles de Milan, de Munich, de Turin et de Lyon, en raison de leur proximité avec la région Alpine.²¹

Dans le cadre de la «contribution à l'élargissement», la Confédération verse un soutien financier aux nouveaux pays de l'UE et apporte ainsi indirectement une contribution à la politique de cohésion de l'UE.

Mesures et réseaux internationaux

Sur le terrain, les réseaux informels qui se forment par le biais de programmes d'encouragement semblent prometteurs. La mise en réseau dans différents réseaux urbains – comme le réseau des grandes villes européennes «Eurocities» ou le Programme des **Nations Unies** pour les établissements humains «ONU-Habitat» – sont d'une importance centrale pour le développement des villes.

Le développement urbain figure également au nombre des préoccupations de l'**Organisation de coopération et de développement économiques** (OCDE). L'OCDE constate que de nombreux pays misent aujourd'hui sur des régions urbaines compétitives, qui tiennent lieu de facteurs centraux de la capacité économique. Les villes et les campagnes ne sont plus perçues dans un rapport d'adversité, mais sont considérées comme des éléments étroitement liés faisant partie d'un tout.²² Dans son examen territorial Suisse 2011, l'OCDE estime que la dichotomie entre zones urbaines et rurales est relativement faible en Suisse (en comparaison d'autres pays membres de l'OCDE), du fait de la petite taille des villes et des faibles distances. L'OCDE recommande d'encourager les effets d'entraînement économiques entre les régions. Une meilleure coordination de la politique régionale et de la politique des agglomérations marquerait un pas dans cette direction et assurerait un soutien plus cohérent.²³ Dans une autre étude, l'OCDE indique concrètement comment des partenariats ville-campagne offrent des potentiels de croissance et garantissent une croissance écologiquement durable et socialement inclusive.²⁴

Dans le domaine de la coopération au développement, la Confédération soutient, dans le cadre de la coopération économique du SECO, le **développement intégré des infrastructures urbaines dans les pays en développement avancés**. 95% de la croissance urbaine mondiale a lieu dans les pays en développement.²⁵ Partout dans le monde, les villes jouent le rôle de moteur économique, mais leur empreinte écologique est aussi particulièrement marquée.²⁶ Les villes des pays en développement font face à des défis de taille, notamment au niveau de la planification, des capacités administratives et des infrastructures. La Confédération entend les aider à relever ces défis. Dans une démarche intégrative intersectorielle, elle soutient en particulier le développement des connaissances, la planification et la réalisation de projets concrets dans le domaine du développement intégré des infrastructures urbaines. Elle agit soit en concluant des partenariats avec des réseaux établis, soit en menant des projets concrets dans diverses villes.

²¹ Commission européenne (2013): Vers une stratégie de l'Union européenne pour la région alpine, <http://www.cor.europa.eu/fr/news/regional/Pages/conference-strategie-ue-region-alpine.aspx>, accès: 19.11.2014.

²² OCDE (2010): Trends in Urbanisation and Urban Policies in OECD Countries: What Lessons for China? Paris.

²³ OCDE (2011): Examens territoriaux de l'OCDE: Suisse. Editions OCDE. Paris.

²⁴ OCDE (2013): Rural-Urban Partnerships. An integrated approach to economic development. Paris.

²⁵ ONU-HABITAT (2010): Etat des villes du monde 2010-2011. Nairobi.

²⁶ ONU (2011): Are we building competitive and liveable cities? Guidelines for developing eco-efficient and socially inclusive infrastructure. Bangkok.

Encadré 9: Orientations politiques dans les pays voisins de la Suisse

Allemagne: la politique allemande du développement urbain s'articule autour de six objectifs: (1) encourager un engagement civil en faveur des villes et de l'urbanisation; (2) soutenir un programme de ville sociale comprenant des projets interdisciplinaires; (3) renforcer les villes en tant que lieux de recherche et d'innovation et moteur du développement économique; (4) améliorer la protection du climat et l'efficacité énergétique et encourager les énergies renouvelables; (5) améliorer la qualité du bâti dans les villes et (6) promouvoir des partenariats régionaux.²⁷ En outre, les ministres compétents du Gouvernement fédéral et des Länder ont adopté en 2006 de nouvelles lignes directrices du développement territorial. Dans la charte «Wachstum und Innovation», il est prévu de renforcer les villes et les régions métropolitaines en tant que moteurs économiques, sociaux et culturels.²⁸ Ces lignes directrices sont en cours de révision. Une procédure de consultation à deux niveaux a été ouverte. Après le public spécialisé, tous les citoyens pourront prendre position sur le projet de charte.

France: le *Ministère des Droits des Femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports* poursuit deux grands objectifs dans le domaine du développement urbain: réduire les inégalités entre les territoires et revaloriser les zones urbaines en difficulté. La *Politique de la ville* comprend des mesures dans toute une série de domaines: médiation sociale, développement économique, formation et insertion professionnelle, emploi, nouvelles technologies, éducation, culture, rénovation urbaine, criminalité, sport et santé.²⁹ Le *Ministère du Logement et de l'Égalité des territoires* favorise également les projets visant un développement urbain durable, par exemple en soutenant des *EcoQuartiers* et des *EcoCités*.³⁰

Italie: dans son *Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, le Ministère du développement économique s'est fixé pour but d'améliorer la qualité de vie et la mise en réseau afin d'accroître la compétitivité et l'attrait des villes et des réseaux urbains.³¹ Dans le cadre de *Piano Città*, le Ministère des infrastructures et des transports soutient 28 projets de valorisation de quartiers défavorisés pour un montant total de 318 millions d'euros.³²

Autriche: l'*Österreichische Raumentwicklungskonzept* («Projet de développement territorial») élaboré par le Gouvernement fédéral, les Länder, les villes et les communes, vise à renforcer les villes en tant que ports d'attache d'une économie mondialisée. Il préconise des structures urbaines compactes et polycentriques dans lesquelles les grandes villes ou régions urbaines tiennent lieu de courroies de transmission. Le réseau de centres historiques de petite ou moyenne taille, bien développés économiquement et démographiquement stables, doit assurer les missions de service public en faveur des espaces ruraux. Le Projet de développement territorial veut soutenir les interdépendances fonctionnelles, surmonter l'antagonisme ville-campagne et soutenir les potentiels de chaque région. Le but est de mettre en place, à l'échelle du pays, une politique des agglomérations permettant de positionner les régions urbaines dans une perspective à long terme, de créer une plateforme de coopération et d'encourager de manière ciblée la recherche et le développement dans les villes et les réseaux urbains.³³

²⁷ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007): Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik, Memorandum. Bonn.

²⁸ Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklungspolitik in Deutschland. Bonn.

²⁹ Ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports (2014): Tout sur la politique de la ville, <http://www.ville.gouv.fr/?tout-sur-la-politique-de-la-ville>, accès: 19.11.2014.

³⁰ Ministère du Logement et de l'égalité des territoires (2014): Ville durable et urbanisme, <http://www.territoires.gouv.fr/ville-durable-et-urbanisme-10>, accès: 19.11.2014.

³¹ Ministero dello sviluppo Economico (2007): Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013. Roma.

³² Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2013): Piano Città, <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=2404>, accès: 19.11.2014.

³³ Österreichische Raumordnungskonferenz (2011): Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011. Beschluss vom 4. August 2011. Wien.

Partie B: Objectifs et stratégie

8 Schéma de la politique des agglomérations 2016+

Sur la base de la politique des agglomérations en vigueur et des défis urbains actuels, la politique des agglomérations 2016+ de la Confédération comprendra plusieurs piliers (cf. Figure 10). Des objectifs à long terme chapeautent l'ensemble. De ces objectifs découlent des principes d'action (dimension de l'action), des périmètres d'action (dimension du territoire) et des thématiques stratégiques (dimension du contenu). Les cercles en orange indiquent les endroits où la politique des agglomérations de la Confédération définira les priorités pour la mise en œuvre. La thématique A – Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel – est un thème transversal qui doit être pris en compte dans toutes les autres thématiques et dans tous les périmètres d'action. La thématique F – Financement et compensation des charges spéciales et des charges de centre – sera traitée en premier lieu au niveau de la Confédération dans le cadre de la RPT.

Pour la Confédération, la stratégie tripartite de la CTA représente un cadre d'orientation important pour sa propre stratégie. C'est pourquoi elle a participé activement à son élaboration et repris les objectifs à long terme, les principes d'action et les thématiques de la stratégie tripartite.

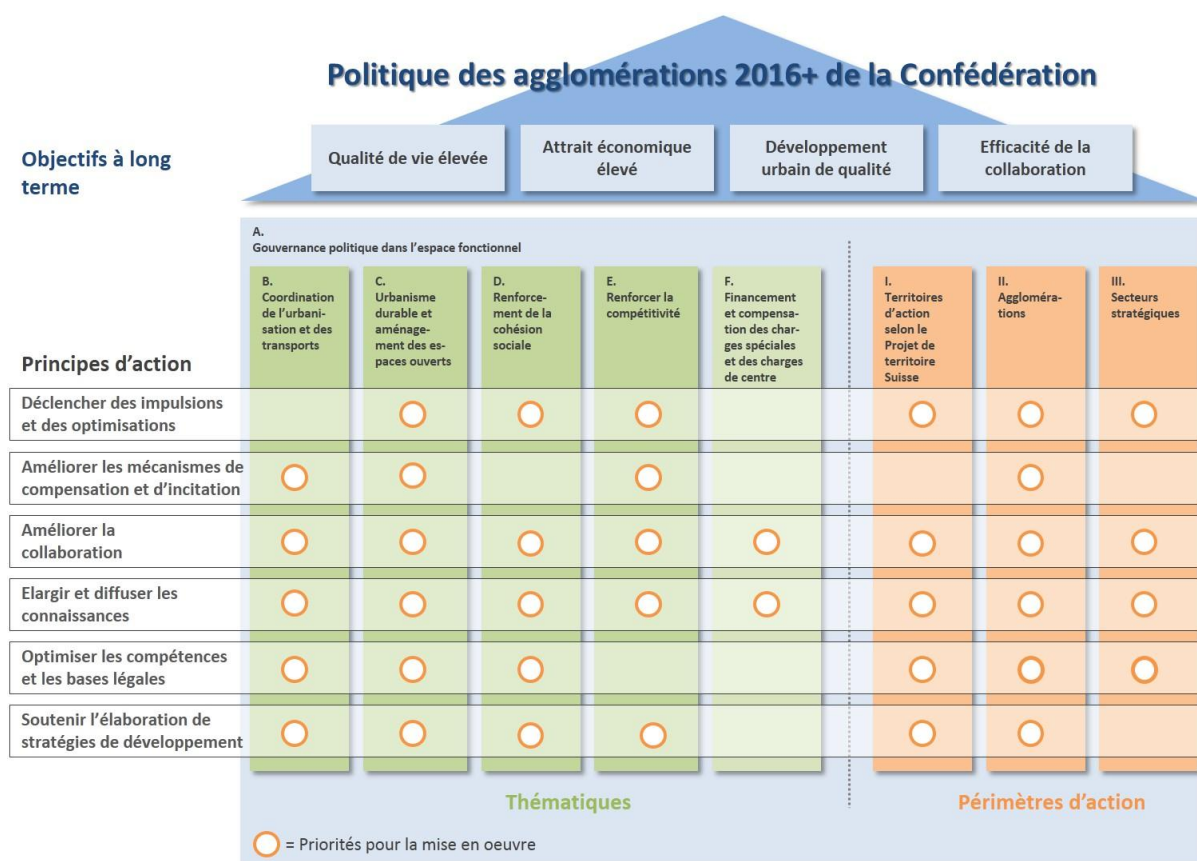


Figure 10: Schéma de la politique des agglomérations 2016 + de la Confédération.

9 Objectifs à long terme

Les objectifs à long terme décrivent la situation vers laquelle doivent tendre les agglomérations en Suisse d'ici à 2030. La politique fédérale aide les agglomérations, en tant que pôles démographiques et moteurs de l'économie, à relever les défis sociaux, économiques et environnementaux qui leur sont spécifiques dans l'intérêt de toute la Suisse. Les objectifs à long terme correspondent à ceux de la stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations.

Ils se fondent sur les objectifs de la politique des agglomérations de 2001 de la Confédération et concrétisent le Projet de territoire suisse pour l'espace urbain.

- **Qualité de vie élevée:** les agglomérations offrent une qualité de vie élevée et présentent une forte cohésion interne dans une société marquée par la diversité.
- **Attrait économique élevé:** les agglomérations sont renforcées dans leur rôle de moteur de l'économie et sont compétitives sur la scène internationale.
- **Développement urbain de qualité:** les agglomérations se caractérisent par un développement urbain de qualité, dirigé vers l'intérieur et ménageant les ressources, et par une claire délimitation de leur extension spatiale.
- **Efficacité de la collaboration:** les agglomérations, leurs villes et leurs communes, sont capables de relever les défis auxquels elles sont confrontées et s'y emploient activement dans le cadre de collaborations efficaces.

10 Principes d'action

Les principes d'action définissent les domaines d'activité stratégiques dans lesquels la Confédération entend transposer les objectifs de la politique des agglomérations en collaboration avec les cantons, les villes et les communes. Les principes d'action sont au nombre de six. Ils ont pour but de:

- **déclencher des impulsions et des optimisations:** la Confédération octroie des incitations financières ciblées pour déclencher des impulsions en faveur d'un développement durable de l'espace urbain. Elle soutient des projets innovants, optimise les programmes d'encouragement existants et améliore la coordination entre ceux-ci.
- **améliorer les mécanismes de compensation et d'incitation:** la Confédération améliore les instruments d'encouragement existants en les adaptant aux besoins des agglomérations et en définissant des conditions à respecter pour continuer à recevoir des subventions. Elle recherche des solutions pour leur financement à long terme et soutient les démarches innovantes pour la répartition des prestations et des charges.
- **améliorer la collaboration:** la Confédération encourage les collaborations horizontales, verticales et multisectorielles dans les villes et les agglomérations, ainsi que les collaborations entre l'espace urbain et l'espace rural. Elle renforce les formes de collaboration existantes, permet des coopérations plus étroites au-delà des frontières cantonales ou nationales et améliore la coordination des politiques sectorielles.
- **élargir et diffuser les connaissances:** la Confédération encourage l'échange d'expériences et l'élargissement des connaissances à l'aide d'une plateforme des savoirs et d'information appropriée. Elle crée des bases, lance des études et veille à disposer d'une base de données adéquate pour évaluer les défis urbains. Elle fait connaître les bonnes pratiques de développement urbain durable et s'engage en faveur d'un renforcement de la recherche, de la formation et de la formation continue dans le domaine du développement urbain.
- **optimiser les compétences et les bases légales:** la Confédération renforce les bases légales de la politique des agglomérations avec pragmatisme, en se fondant sur l'art. 50, al. 3 de la Constitution fédérale, compte tenu des compétences existantes de la Confédération dans des domaines politiques de grande importance pour les villes et les agglomérations. Elle optimise les attributions et les compétences en vigueur, évalue ses activités sur la base de leur pertinence pour la politique des agglomérations et veille à ancrer juridiquement les instruments de la politique des agglomérations.
- **élaborer des stratégies de développement:** la Confédération soutient l'élaboration de stratégies de développement territorial, notamment de stratégies suprasectorielles,

nationales et supracantoniales, l'intégration des agglomérations dans les réseaux nationaux et internationaux de transport et le développement de stratégies de transport à large échelle visant à mieux coordonner les transports et l'urbanisation.

La Confédération dispose de différents instruments pour mettre en œuvre ces principes d'action. Ces instruments sont examinés en détail dans les chapitres 14 à 16.

11 Périmètres d'action

Les défis urbains se posent à différents niveaux de territoire. Les périmètres des espaces fonctionnels fluctuent et peuvent se recouper. Le rayon d'action peut varier selon les questions qui surviennent. Pour pouvoir relever les défis urbains dans le cadre d'une politique différenciée du point de vue territorial, la politique des agglomérations de la Confédération définit trois périmètres d'action stratégiques. Cette approche vise à renforcer la capacité d'action des cantons et des communes et, partant, à apporter une contribution essentielle au fonctionnement du fédéralisme et à renforcer le principe de subsidiarité. Le but est de renforcer le rôle de moteur joué par l'espace urbain dans l'intérêt de toute la Suisse. Conformément au Projet de territoire Suisse, il convient d'instaurer une grande cohérence entre les politiques et les stratégies de la Confédération ayant une incidence sur le territoire: les politiques de l'espace urbain et de l'espace rural doivent se compléter réciproquement.

11.1 Agglomérations

L'agglomération est le point de référence pour de nombreuses questions thématiques. Par conséquent, elle reste le niveau le plus important de la politique des agglomérations de la Confédération. C'est là que se posent les questions très concrètes sur le développement supracommunal ou supracantonal. Les agglomérations constituent les nœuds du système suisse des villes et jouent un rôle important pour toute la Suisse. C'est dans les agglomérations que se concentrent les chaînes de création de valeur et la diversité culturelle. Pour que les agglomérations puissent continuer d'assumer leur rôle de moteur, ce périmètre d'action doit demeurer au cœur de la politique des agglomérations.

La définition des agglomérations à laquelle il est fait référence dans le présent rapport se fonde sur le Recensement fédéral 2000 et la définition publiée en 2003 par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Selon cette définition, l'espace urbain en Suisse est composé de 50 agglomérations et de 5 villes isolées et regroupe près de 900 communes (état des communes en 2014). Les autres zones sont qualifiées d'espace rural, sans classification plus détaillée.

Dans le cadre du projet «Agglosuisse», l'OFS a procédé à une révision substantielle de la définition des agglomérations durant plusieurs années, avant de publier une définition de l'espace à caractère urbain en décembre 2014. L'annexe A expose les conséquences de la nouvelle définition des agglomérations sur la future politique des agglomérations.

11.2 Espaces métropolitains et territoires d'action selon le Projet de territoire Suisse

Pour les **espaces métropolitains**, la politique des agglomérations offre une occasion de réunir la théorie et la pratique sur un espace urbain complexe et vaste. Une division du travail spatiale et fonctionnelle de plus en plus marquée et des infrastructures de plus en plus performantes renforcent l'importance des grandes villes et de leurs zones d'influence. Des espaces polycentriques se forment, comprenant plusieurs agglomérations et se caractérisant par une alliance d'espaces urbains très denses, des terres cultivables urbaines et des espaces paysagers de grande valeur écologique. Leur capacité économique, leur potentiel innovateur, leur image et leur accessibilité internationale grâce à des aéroports intercontinentaux contribuent pour une large part à positionner la Suisse, en tant qu'espace économique et lieu de vie, sur la scène internationale. Il est donc dans l'intérêt de toute la Suisse d'apporter une contribution

au bon fonctionnement et à la diversité de ces régions urbaines dans le cadre de la politique des agglomérations de la Confédération.

La politique des agglomérations de la Confédération joue un rôle essentiel dans les **territoires d'action** suprarégionaux **selon le Projet de territoire suisse**. Elle contribue de manière substantielle à renforcer les agglomérations dans leur rôle de centres régionaux. Elle aide en particulier à cerner les interdépendances et les interactions ville-campagne et à exploiter les potentiels de ces espaces fonctionnels pour le territoire d'action. Dans les territoires d'action reposant sur de grands centres urbains, les agglomérations forment les pièces maîtresses des régions urbaines polycentriques, qui voient se développer une concentration du logement et du travail et une mise en réseau intensive de systèmes de création de valeur. Dans les territoires d'action reposant sur un réseau de villes moyennes et petites, les agglomérations forment les nœuds du réseau urbain régional. Elles assument d'importantes fonctions en tant que lieux d'habitation, centres pour l'industrie et les services, centres touristiques et de congrès et pôles pour la formation, la recherche et la culture. Dans les territoires d'action de l'espace alpin, les agglomérations assument des fonctions importantes non seulement pour le logement et les achats de proximité, mais aussi pour les services, les arts et métiers, l'industrie, la formation, le tourisme et le sport.

11.3 Secteurs stratégiques

Les secteurs qui, au sein des agglomérations, sont d'une importance stratégique particulière pour toute l'agglomération et dans l'intérêt de la Suisse, sont également pris en compte dans la politique des agglomérations de la Confédération. Il s'agit de secteurs qui, du fait de leur localisation, dimension ou situation sociale, se trouvent au centre du développement d'une agglomération. Ces espaces peuvent enclencher une dynamique, positive ou négative, qui rayonne au-delà de leur périmètre effectif. Leur signification stratégique peut découler par exemple de leur potentiel de développement, de leur qualité d'aménagement, de leur dynamique sociale ou de leur rayonnement symbolique.

On peut distinguer deux sortes de secteurs stratégiques:

- Dans les **secteurs stratégiques du développement territorial**, les défis de type territorial sont au premier plan (coordination de l'urbanisation et des transports, aménagement des espaces ouverts, conservation de valeurs d'une importance historique et culturelle et de valeurs marquantes pour le territoire, développement des infrastructures, construction de logements, etc.). En règle générale, il s'agit de zones de reconversion industrielle ou de secteurs à urbaniser (p. ex. pôles de développement dans des projets d'agglomération).
- Dans les **secteurs stratégiques du développement social**, en revanche, ce sont les questions sociales qui figurent au premier plan (intégration des couches défavorisées de la population, encouragement à vivre ensemble, scolarité, activation de la population du quartier, image du quartier, etc.). Les mesures d'aménagement du territoire (revalorisation de l'espace public, diminution du trafic, assainissements) interviennent en tant que soutien. En règle générale, il s'agit de quartiers d'habitation existants, de plus grande ou de plus petite dimension.

L'expérience montre que les mesures intégrales dans ces secteurs exercent des effets positifs sur le développement de toute l'agglomération en déclenchant des effets d'imitation et en contribuant à la qualité de vie et à la compétitivité au niveau national. C'est à ce niveau que se décide par exemple si des pôles de développement inscrits dans des projets d'agglomération déploient effectivement leurs effets, si les répercussions sociales de l'immigration sont amorties ou s'il est possible de prévenir des développements négatifs.

L'engagement subsidiaire de la Confédération au niveau des secteurs stratégiques permet une densification de qualité et une utilisation efficace des ressources de la Confédération, en particulier dans le cadre des projets d'agglomération. Il est possible, à ce niveau, de mettre en

œuvre la loi sur l'aménagement du territoire et d'apporter une réponse ciblée aux défis socio-territoriaux d'une société plurielle. Un engagement ponctuel de la Confédération dans des secteurs stratégiques sert les intérêts du pays tout entier. Il préfigure également la mise en œuvre et la concrétisation de la politique des agglomérations de la Confédération.

12 Thématiques

La politique des agglomérations de la Confédération dès 2016 s'articule autour de six thématiques stratégiques. Le vaste éventail de thèmes met en évidence le caractère transversal de la politique des agglomérations.

12.1 Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel (A)

De nombreux défis du développement territorial en Suisse, notamment dans les espaces urbains où les ramifications sont denses, ne peuvent plus trouver de réponse utile à l'intérieur des frontières communales, cantonales ou nationales. La politique des agglomérations de la Confédération encourage la collaboration transfrontalière et multisectorielle dans des espaces fonctionnels, aux niveaux des territoires d'action, des agglomérations, des secteurs stratégiques et entre la ville et la campagne. Elle crée des incitations pour instituer des formes de gouvernance ad hoc et génère des connaissances pour un développement durable de l'espace urbain. L'objectif de la politique des agglomérations est de concevoir une collaboration verticale, horizontale et multisectorielle dans les espaces fonctionnels qui soit dans la mesure du possible ciblée, contraignante et à long terme.

La Confédération contribue à la réalisation de cet objectif ...

- **en poursuivant le développement des formes existantes de collaboration:** la Confédération soutient les projets de coopération par une participation financière subsidiaire et une activité de conseil. Elle examine s'il est pertinent de lier le versement d'incitations financières à des formes institutionnelles de collaboration. Les formes de collaboration doivent être aménagées en fonction des défis dans des espaces fonctionnels variables thématiquement. Les acteurs non étatiques doivent être pris en compte de manière adéquate.
- **en favorisant des collaborations intercantionales et transfrontalières plus étroites:** la Confédération participe aux projets européens de développement territorial et des agglomérations et soutient les collaborations transfrontalières. Les collaborations entre régions urbaines et régions rurales et les défis des régions frontalières doivent être dûment pris en compte.
- **en participant à la mise en œuvre de la stratégie tripartite:** la Confédération participe activement au développement institutionnel de la CTA. Elle s'engage à trouver des solutions pour les tâches communes et soutient la CTA dans le développement et la mise en œuvre des programmes de travail 2016 à 2019 et 2020 à 2023.
- **en soutenant l'élaboration de stratégies de développement:** la Confédération apporte son soutien scientifique à l'élaboration de stratégies de développement transfrontalières et interdisciplinaires dans l'espace urbain.
- **en encourageant l'échange d'expériences et en élargissant la base de connaissances:** la Confédération encourage les échanges réguliers d'expériences entre spécialistes et politiques aux niveaux national et international. Elle s'engage en faveur d'un renforcement de la recherche, de la formation et de la formation continue dans le domaine du développement urbain et assure le monitoring des questions relevant des agglomérations.
- **en renforçant les bases légales des collaborations:** la Confédération renforce les bases légales des collaborations dans les espaces fonctionnels dans le cadre de la

deuxième révision partielle de la LAT. Elle évalue l'ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire du 22 octobre 1997 (RS 709.17) pour s'assurer de l'efficacité et du bon fonctionnement de celle-ci et la modifie le cas échéant. Elle prend en considération les besoins spécifiques des agglomérations dans les processus de définition et d'exécution des domaines politiques de la Confédération et évalue systématiquement les projets de la Confédération du point de vue de leur portée pour la politique des agglomérations.

12.2 Coordination de l'urbanisation et des transports (B)

L'augmentation du tissu urbain et du trafic entraîne un mitage progressif du territoire, une disparition des terres cultivables, des pressions sur la nature et le paysage et des engorgements dans les infrastructures de transport, en premier lieu dans les espaces urbains où la demande de logements et d'emplois est grande. En coordonnant de manière ciblée l'urbanisation et les transports, la politique des agglomérations de la Confédération encourage un développement du bâti vers l'intérieur et une densification de qualité des zones d'habitation et de travail dans des régions bien desservies. La politique des agglomérations assure une utilisation optimale, tous modes de transport confondus, des infrastructures existantes. Elle apporte donc une contribution essentielle à l'amélioration de l'accessibilité et freine le mitage et le morcellement du territoire, l'exposition au bruit et les coûts des transports. Le but de la politique des agglomérations est de coordonner et de développer efficacement l'urbanisation et les transports.

La Confédération contribue à la réalisation de cet objectif ...

- **en assurant et en améliorant les possibilités de financement du trafic d'agglomération:** la Confédération examine des solutions sur la manière d'assurer le cofinancement futur du trafic d'agglomération par la Confédération. Dans le cadre du nouveau Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) et en coordination avec le Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), elle entend garantir un financement suffisant et illimité dans le temps du trafic d'agglomération.
- **en optimisant l'instrument des projets d'agglomération:** l'instrument des projets d'agglomération relève de la compétence de la Confédération. Elle évalue les expériences réalisées jusqu'à ce jour et formule des propositions d'amélioration et ce, de concert avec les cantons, les organismes responsables, les villes et les communes. Elle définit les critères d'octroi des contributions fédérales.
- **en améliorant l'intégration nationale et internationale:** dans ses planifications et accords sur les prestations, la Confédération veille – p. ex. dans le cadre des projets d'agglomération – à l'intégration adéquate des agglomérations dans les réseaux nationaux et internationaux de transport. Les pôles de développement des agglomérations doivent être prévus dans des lieux disposant de bonnes liaisons aux niveaux régional, national et international.
- **en améliorant la coordination de l'urbanisation / des transports dans les instruments de l'aménagement du territoire:** la Confédération coordonne l'urbanisation et les transports dans les agglomérations et les espaces métropolitains avec les instruments de l'aménagement du territoire, en particulier les plans sectoriels fédéraux et durant l'examen des plans directeurs cantonaux. Durant l'évaluation des projets relevant du Plan sectoriel des transports, elle accorde une grande importance à la coordination de l'urbanisation et des transports. Il faut commencer par optimiser les capacités des infrastructures existantes avant d'investir dans de nouvelles.

12.3 Urbanisme durable et développement des espaces ouverts (C)

L'évolution économique et sociale met sous pression les espaces ouverts et les ressources naturelles et sollicite le patrimoine bâti, surtout dans les espaces urbains densément utilisés.

En encourageant un développement urbain de qualité différencié et vers l'intérieur, et la conservation d'espaces contenant des valeurs naturelles ou paysagères élevées, la politique des agglomérations de la Confédération encourage un aménagement durable de l'espace urbain et suburbain pour en faire un lieu de vie de qualité. La politique des agglomérations crée des incitations pour encourager un patrimoine bâti de qualité, des espaces ouverts attrayants et des formes d'habitation, de travail et de mobilité qui ménagent les ressources et la santé des individus. La politique des agglomérations doit faire en sorte que l'architecture urbaine puisse tenir compte de la transformation des défis écologiques, sociaux et économiques et renforcer les qualités urbaines.

La Confédération contribue à la réalisation de cet objectif :

- **en déclenchant des impulsions pour un développement durable des espaces ouverts dans les agglomérations:** la Confédération examine les instruments de financement pour le développement d'espaces ouverts en les coordonnant avec les projets d'agglomération transports et urbanisation. Elle soutient les projets qui développent et valorisent les espaces ouverts et le paysage, par exemple dans le cadre de projets-modèles. Ils contribuent au développement de structures d'habitat favorable à la santé et à l'activité physique, à créer des lieux de rencontre et des espaces de détente attrayants et à réaliser des actions qui incitent à la proximité avec la nature.
- **en améliorant les programmes d'encouragement existants dans le domaine de l'architecture urbaine durable:** la Confédération prend en compte, dans les programmes d'encouragement existants, le développement des villes et des quartiers qui ménagent l'énergie et le climat. Elle poursuit les instruments d'encouragement existants, optimise leur coordination et améliore l'exploitation des synergies.
- **en posant les bases d'une architecture urbaine durable:** la Confédération crée des bases pour recenser les réserves intérieures en poursuivant le développement des méthodes employées jusqu'ici et en élaborant des outils ad hoc. Elle prépare les bases permettant de garantir un patrimoine bâti de qualité dans le développement des agglomérations en respectant les valeurs d'importance historique et culturelle.

12.4 Renforcement de la cohésion sociale (D)

La diversité culturelle et sociale est une chance pour la Suisse. Les transformations démographiques, des formes de vie différentes et les développements sur le marché du logement peuvent aussi entraîner des phénomènes d'éviction et de ségrégation ainsi que des tensions sociales, en particulier dans les espaces urbains où vit une population très hétérogène. La politique des agglomérations de la Confédération encourage l'intégration sociale et spatiale des groupes de population d'âges, de cultures et de milieux sociaux différents. Elle apporte une contribution à la diversité et à la qualité de la vie urbaine et à une politique du logement adéquate. Le but de la politique des agglomérations est d'assurer l'intégration sociale des différents groupes de population, compte tenu des différents besoins d'une société plurielle.

La Confédération contribue à la réalisation de cet objectif :

- **en encourageant la cohésion sociale dans l'espace urbain:** la Confédération maintient et développe ses programmes d'impulsion pour encourager la cohésion sociale. Elle définit la stratégie et les conditions de mise en œuvre des programmes et propose un soutien financier et scientifique dans le cadre des ressources disponibles. Elle s'engage pour que les mesures d'intégration soient réalisées dans toute l'agglomération.
- **en améliorant la collaboration intersectorielle afin de renforcer la cohésion sociale:** la Confédération renforce la coordination verticale et horizontale des mesures dans et entre les politiques sectorielles compétentes. En font partie l'aménagement du territoire ainsi que les politiques du logement, sociale, de l'intégration, de la formation,

de la santé, des sports et des transports. La Confédération s'engage pour que l'intégration et la participation, sous forme de partenariats, des acteurs étatiques et non étatiques soient encouragées.

- **en renforçant les connaissances et la communication sur les questions sociales dans l'espace urbain:** la Confédération s'engage à renforcer la recherche sur les questions sociales dans l'espace urbain. En collaboration avec les cantons, les villes et les communes, elle initie la création de connaissances et participe à l'échange de connaissances et d'expériences. Le but est de reconnaître à temps les tensions sociales et de les prévenir.
- **en élargissant la base de connaissances afin d'encourager des logements financièrement accessibles dans les villes et les agglomérations:** la Confédération améliore les bases et met en réseau les travaux de recherche consacrés au thème du logement dans les villes et les agglomérations. Elle lance des programmes d'impulsion et encourage l'échange d'expériences pour créer une offre de logements suffisante et adaptée aux besoins.

12.5 Renforcer la compétitivité (E)

Face à une concurrence internationale de plus en plus vive, la Suisse doit miser sur ses forces et exploiter ses avantages, en particulier dans les espaces urbains, moteurs économiques du pays. La politique des agglomérations de la Confédération encourage le fonctionnement des agglomérations et des territoires d'action reposant sur de grands centres urbains, car ils constituent des systèmes de création de valeur et offrent un cadre optimal pour une économie diversifiée et concurrentielle. Dans systèmes d'innovation régionaux, la dynamique des centres économiques doit se propager aux espaces ruraux, en respectant les qualités de la place économique. La politique des agglomérations doit faire en sorte que les agglomérations offrent des conditions-cadres optimales pour une économie diversifiée et concurrentielle.

La Confédération contribue à la réalisation de cet objectif :

- **en renforçant la dimension économique dans les projets-modèles:** la Confédération renforce la dimension économique des projets-modèles et se charge de coordonner la mise en œuvre.
- **en renforçant la dimension économique dans la mise en œuvre des projets d'agglomération:** dans le cadre des projets d'agglomération, la Confédération fournit indirectement une contribution à la compétitivité de l'espace urbain. Elle examine s'il y a lieu d'adapter les exigences que doivent remplir les projets d'agglomération pour renforcer la compétitivité économique.
- **en améliorant la coordination entre les différents programmes d'encouragement en vue de renforcer la compétitivité régionale:** en sollicitant les acteurs concernés, la Confédération examine comment améliorer la coordination entre les différents programmes d'encouragement de la compétitivité régionale à moyen et à long termes.
- **en encourageant la création et l'échange de connaissances sur les économies urbaines:** la Confédération examine comment utiliser le système scientifique actuel du développement régional (regiosuisse) pour encourager la création et l'échange de connaissances sur la compétitivité des villes, des agglomérations et des espaces métropolitains, sur la base de la loi fédérale sur la politique régionale. Elle optimise le monitoring de l'espace urbain et développe des indicateurs supplémentaires dans le domaine de l'économie.

12.6 Financement et compensation des charges spéciales et des charges de centre (F)

Les centres accomplissent des tâches qui profitent à toute la région, voire à tout le pays, sans que les charges correspondantes ne soient compensées par des recettes supplémentaires. En posant des bases pour développer des systèmes de compensation régionaux équitables, la politique des agglomérations de la Confédération renforce la solidarité dans et entre les régions de Suisse. Le but de la politique des agglomérations est de faire en sorte que les prestations des centres et les prestations spécifiques aux agglomérations des villes et des agglomérations soient indemnisées correctement.

La Confédération contribue à la réalisation de cet objectif :

- **en élaborant des bases pour la compensation des charges et des avantages:** en plus de la RPT, la Confédération veille à mettre à disposition des données adéquates sur la situation financière des villes et des communes au sein des agglomérations et sur l'évolution de leurs charges spécifiques. Elle assure les échanges d'expériences dans le domaine de la compensation des charges et des avantages.

Partie C: Mise en œuvre

Sur la base du concept politique exposé dans le chapitre 8 et du Projet de territoire Suisse, les instruments et les mesures de la politique des agglomérations 2016+ (PolAgglo) de la Confédération sont exposés ci-après. La Partie C comprend six chapitres. Une subdivision thématique comme dans la Partie B ne convient pas ici, car de nombreux instruments décrits présentent des liens avec plusieurs thématiques. Le chapitre 13 expose les principes pour la mise en œuvre. Le chapitre 14 décrit les activités PolAgglo spécifiques, tandis que le chapitre 15 présente les mesures et les instruments communs aux programmes AggloPol et P-LRB. Le chapitre 15 figure également dans le rapport sur la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (P-LRB). Le chapitre 16 récapitule les principaux instruments et mesures. Des informations sur les ressources sont publiées dans le chapitre 17 sous la forme d'une vue d'ensemble de tous les instruments et mesures (chapitre 14 à 16). Enfin, le chapitre 18 contient des explications sur le concept d'évaluation.

La Figure 11 donne une vue d'ensemble des différents instruments et mesures d'importance pour la politique des agglomérations. Elle les associe aux Périmètres d'action décrits dans le chapitre 11 et aux Thématiques du chapitre 12. La figure montre que des instruments et mesures peuvent couvrir différents thématiques et peuvent concerner plusieurs périmètres d'action.

Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération									
Instruments et mesures et leur ancrage territorial et thématique									
	Périmètres d'action			Thématiques					
	Territoires d'action selon le Projet de territoire Suisse	Agglomérations	Secteurs stratégiques	Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel (A)	Coordination de l'urbanisation et des transports (B)	Urbanisme durable et développement des espaces ouverts (C)	Renforcement de la cohésion sociale (D)	Renforcer la compétitivité (E)	Financement et compensation des charges spéciales et des charges de centre (F)
Instruments et mesures de la politique des agglomérations									
Projets d'agglomération Transport et urbanisation		x							
Projet Cohésion dans les quartiers		x	x						
Groupe technique Politique des agglomérations	x	x	x						
Instruments et mesures communes de l'AggloPol et de la P-LRB									
Projets-modèles de développement territorial durable	x	x	x						
Programme pilote Territoires d'action (PHR)	x								
Systèmes régionaux d'innovation (RIS)	x	x							
Conférence tripartite	x	x							
Ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire									
Gestion des connaissances sur le développement territorial en Suisse	x	x	x						
Instruments et mesures de la coopération transfrontalière	x	x	x						

Figure 11: Instruments et mesures et leur ancrage territorial et thématique

13 Organisation de la mise en œuvre

Dans la mise en œuvre de la politique des agglomérations, la Confédération s'inspire des principes qui ont été définis dans la Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations:³⁴

- Dans leurs activités respectives, la Confédération, les cantons, les villes et les communes **tiennent compte** de la situation particulière des agglomérations.
- La politique des agglomérations s'inspire des objectifs, des stratégies et des principes d'action du **Projet de territoire Suisse** et contribue à le concrétiser au niveau des agglomérations. Pour ce faire, elle prend en compte les traits communs de chaque territoire d'action selon le Projet de territoire Suisse, par une vision allant au-delà des agglomérations.
- En raison du manque de ressources et afin d'éviter les redondances, la politique des agglomérations se concentre sur des problèmes qui ont une portée spécifique dans les agglomérations ou qui nécessitent des **mesures spécifiques**, alors que d'autres défis doivent être traités en premier lieu par les autres politiques de la Confédération, des cantons, des villes et des communes.
- Pour les thèmes concernant les agglomérations, le but visé doit être la **collaboration**, ce qui signifie que les institutions concernées travaillent de manière **verticale et tripartite** (Confédération – cantons – villes et communes) et de manière **horizontale et transfrontalière** (collaboration des cantons entre eux et des villes et des communes entre elles).
- Dans la mesure du possible, les activités de la politique des agglomérations sont organisées de manière pragmatique et **globale**, c'est-à-dire transsectorielle, afin de tenir compte des nombreuses notions thématiques transversales.
- Lorsque, dans le traitement de thématiques urbaines, il n'apparaît pas judicieux de se concentrer sur le **périmètre** des agglomérations, mais plutôt sur d'autres niveaux, comme les territoires d'action selon le Projet de territoire Suisse ou certains secteurs stratégiques des agglomérations, il s'agira d'appliquer par analogie les principes d'action de la politique des agglomérations aux territoires concernés. Par ailleurs, il convient de prendre en considération les interactions et les synergies avec les espaces ruraux et de les exploiter sous le signe d'une complémentarité dans le développement.
- Les villes, les communes et les agglomérations, mais également la Confédération et les cantons peuvent, lors de la formulation et de la mise en œuvre de leurs stratégies et mesures, fixer des axes stratégiques et des **priorités**, et définir des thèmes supplémentaires.
- Pour ce qui est du **financement** de la politique des agglomérations, tous les niveaux de l'Etat apportent leur contribution. En règle générale, le partenaire qui collabore aux domaines d'action énumérés ci-dessous apporte également sa participation financière. En première priorité, il s'agit d'investir de manière optimale les ressources à disposition et de viser l'optimisation des moyens investis au sein des politiques déjà existantes afin d'axer encore mieux les politiques existantes en lien avec les agglomérations sur les besoins et les défis propres aux agglomérations. En cas de besoin avéré, il convient également d'examiner si des moyens supplémentaires doivent être investis par tous les niveaux de l'Etat.

Les **acteurs** qui participent à la mise en œuvre de la politique des agglomérations de la Confédération varient selon les instruments. Les interlocuteurs importants pour la Confédération

³⁴ CTA (2013): Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations. Berne.

sont les cantons, les villes et les communes, mais aussi la CTA, les différents organismes responsables dans les espaces fonctionnels, ainsi que les acteurs de l'économie et de la société civile actifs dans les questions relevant de l'aménagement du territoire (cf. chapitre 4).

14 Instruments et mesures de la politique des agglomérations

Les trois instruments suivants se réfèrent spécifiquement à la politique des agglomérations 2016+ de la Confédération: (1) les projets d'agglomération Transports et urbanisation; (2) le programme Cohésion dans les quartiers; (3) le groupe technique Politique des agglomérations. Ces trois instruments sont destinés à relever les défis spécifiques des espaces urbains et à poursuivre l'approche intégrative et incitative de l'actuelle politique des agglomérations.

14.1 Projets d'agglomération Transports et urbanisation

Positionnement dans la stratégie	
Principes d'action	<ul style="list-style-type: none"> • Déclencher des impulsions et des optimisations • Améliorer les mécanismes de compensation et d'incitation • Améliorer la collaboration • Elargir et diffuser les connaissances • Soutenir l'élaboration de stratégies de développement
Thématiques	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel (A) • Coordination de l'urbanisation et des transports (B) • Urbanisme durable et développement des espaces ouverts (C) • Renforcement de la compétitivité (E) • Financement et compensation des charges spéciales et des charges de centre (F)
Périmètres d'action	<ul style="list-style-type: none"> • Agglomérations
Statut	<ul style="list-style-type: none"> • En cours; financement assuré pour les projets d'agglomération des 1^{re} et 2^e générations; la mise en place du Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) permettra la poursuite illimitée dans le temps de cet instrument.

Qu'il s'agisse de l'actuelle ou de la future politique des agglomérations de la Confédération, l'urbanisation et les transports soulèvent des défis majeurs qu'une politique cohérente de l'aménagement du territoire et des transports doit permettre de maîtriser. Relever ces défis est une tâche extrêmement complexe compte tenu non seulement de la thématique en elle-même, mais aussi de la structure fédérale de la Suisse. Les projets d'agglomération ont démontré qu'ils étaient utiles et efficaces et qu'ils complétaient idéalement les instruments éprouvés que sont les plans sectoriels de la Confédération ou les plans directeurs cantonaux. Ils permettent une planification coordonnée de l'urbanisation, des transports et du paysage dans les agglomérations, concernées au premier chef en tant que pôles démographiques et moteurs économiques de la Suisse, et servant ainsi les intérêts du pays tout entier. En cofinçant les infrastructures liées au trafic d'agglomérations selon l'art. 86 Cst., la LUMin³⁵, l'OUMin³⁶ et la LFIInfr³⁷, la Confédération apporte une contribution à la résolution des problèmes de trafic là où ils sont les plus aigus (entre 85 et 90 pour cent de tous les embouteillages en Suisse se produisent dans les agglomérations) et que les cantons et les communes ne pourraient maîtriser seuls. En parallèle, elle freine l'augmentation du trafic sur les réseaux de transport nationaux et donc

³⁵ Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière du 22 mars 1985 (RS 725.116.2).

³⁶ Ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier du 7 novembre 2007 (RS 725.116.21).

³⁷ Loi sur le fonds d'infrastructure du 6 octobre 2006 (RS 725.13).

la pression s'exerçant sur leur coûteux développement, lequel est à la charge exclusive de la Confédération.

Selon de premiers bilans, les projets d'agglomération produisent des effets positifs dans plusieurs domaines:

- Les projets d'agglomération répondent à un important besoin exprimé par les cantons, les villes et les communes. A ce jour, 49 des 55 agglomérations et villes isolées de 23 cantons ont élaboré un projet d'agglomération et l'ont soumis à la Confédération pour examen en vue d'un cofinancement. Les fonds fédéraux sont alloués tant aux grandes agglomérations qu'aux agglomérations de petite ou de moyenne taille.
- Dans les agglomérations, qui sont des espaces fonctionnels étroitement imbriqués, il a été possible d'améliorer rapidement les collaborations intercommunales, intercantoniales, voire transfrontalières.
- Les zones urbanisées sont intégrées dans des projets de densification de qualité, le mitage du territoire et la disparition des terres cultivables et des espaces naturels diminuent, la croissance du trafic ralentit et les réseaux d'infrastructures sont étendus et optimisés de manière ciblée.

Les espaces urbains conserveront une croissance économique et démographique supérieure à la moyenne. Le trafic est donc lui aussi appelé à progresser. La concentration de la croissance dans les agglomérations et une densification ciblée peuvent permettre de limiter l'augmentation du volume de trafic dans la mesure où la distance parcourue par jour et par personne dans les villes et les agglomérations est inférieure d'environ 15% à la moyenne suisse et est inférieure d'un quart aux régions rurales. Dans les zones urbaines, la complémentarité des différents modes de transport peut en outre contribuer de façon non négligeable au désengorgement des routes, d'autant plus que l'extension de ces dernières n'est plus vraiment possible dans les espaces déjà densément construits.

L'optimisation et la consolidation des projets d'agglomération – qui sont d'importants piliers pour le développement territorial durable de la Suisse – et le maintien du cofinancement, par la Confédération, des mesures en faveur des infrastructures de transport sont deux exigences centrales de la Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations de la CTA. Le Conseil fédéral entend y donner suite de deux manières: d'une part en mettant en œuvre les mesures qui sont exposées dans le présent rapport et, d'autre part, en créant le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA).

Développement cohérent de l'urbanisation et des transports

Le rôle de la politique des agglomérations est de satisfaire les besoins de la population et de l'économie en ménageant autant que possible les ressources, qu'il s'agisse du milieu naturel, du sol, du paysage, de l'énergie ou des moyens financiers. Pour cela, le développement urbain doit se concentrer dans les zones déjà urbanisées et bien desservies par les transports publics. En outre, l'offre, les infrastructures et le financement des transports doivent concourir à l'optimisation du développement urbain. Cet impératif vaut pour toutes les infrastructures de transport, qu'elles soient communales, cantonales ou nationales. Les infrastructures de transport nationales – dont le réseau ferroviaire et les routes nationales, qui relèvent de la compétence de la Confédération – sont essentielles pour le bon fonctionnement du système suisse de transport. Non seulement elles garantissent les liaisons entre les agglomérations, mais améliorent aussi l'accessibilité à l'intérieur de celles-ci. Concrètement, les trois piliers des projets d'agglomération devraient être renforcés:

- Les formes de collaboration mises en place doivent être confortées et optimisées dans le respect des compétences prévues par le système fédéral. De nombreuses tâches, notamment en matière d'aménagement du territoire et de planification des transports, ne peuvent plus être menées à bien de manière efficace dans les limites d'une commune ou d'un canton, car la population et l'économie réfléchissent selon des espaces

fonctionnels (agglomérations, par exemple) qui, eux, dépassent les frontières institutionnelles.

- La planification cohérente de l'urbanisation, du paysage et des transports doit être périodiquement réactualisée, optimisée et consolidée afin de permettre une coordination encore plus poussée des politiques sectorielles et des moyens de transport. De l'identification des défis rencontrés à la mise en œuvre de mesures concrètes, en passant par l'élaboration de visions et de stratégies, toutes les étapes doivent être prises en compte.
- Pérenniser le cofinancement par la Confédération dans le cadre du fonds FORTA répond donc à un besoin réel à long terme et va dans le sens d'une allocation efficace des ressources. Le Parlement et les citoyens devront encore se prononcer sur FORTA.

Mise en œuvre intégrale et efficace

Dans le cadre de l'instrument des projets d'agglomération, le cofinancement par la Confédération suppose un traitement complet des thèmes de l'urbanisation et des transports. Les thèmes du paysage et de la nature doivent également être traités dans la mesure où ils se trouvent à l'interface de l'urbanisation et du transport. Les cantons et les communes concernés (ou leurs organismes responsables) peuvent cependant recourir à toute la palette thématique du développement territorial durable. L'élaboration d'un projet d'agglomération nécessite en outre une coopération étroite qui dépasse les frontières communes, cantonales, voire nationales. Les projets élaborés devraient être actualisés et optimisés périodiquement. Tous les quatre ans, les projets d'agglomération devront faire l'objet d'une demande de cofinancement. Les projets seront examinés en fonction de leur rapport coût/utilité et de leur degré de maturité. Les mesures d'infrastructure qu'ils contiennent donneront lieu à une participation variant entre 30 et 50% et à une contribution maximale de la Confédération selon un ordre strict de priorités. Pour bénéficier des fonds fédéraux, les cantons, villes et communes impliqués s'engageront non seulement à apporter leur contribution aux mesures cofinancées par la Confédération, mais aussi à réaliser, sans participation financière de cette dernière, des mesures de moindre ampleur dans les domaines des transports et surtout de l'urbanisation et du paysage.

Pour les seuls projets d'agglomération des 2^e et 3^e générations, le volume d'investissement s'élève, selon les demandes adressées par les cantons, à environ 20 milliards de francs. L'examen et la hiérarchisation entrepris par la Confédération ont conduit à une réduction et à un étalement dans le temps du volume d'investissement: il se monte à quelque 4,6 milliards de francs pour les projets d'agglomération de 2^e génération, à 3,2 milliards pour les projets d'agglomération de 3^e génération et à 2,5 milliards de francs pour les projets d'agglomération de 4^e génération (prix de 2005, hors renchérissement et TVA). D'après ces chiffres, le besoin de financement pour les douze prochaines années s'établit donc à 0,92 milliard de francs par an en moyenne. La participation de la Confédération se situant entre 30 et 50%, la contribution fédérale nécessaire atteint entre 0,27 et 0,46 milliards de francs.

Le 16 septembre 2014, en approuvant l'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2015, l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse a donné son aval à la libération de 1,7 milliard de francs en faveur des projets d'agglomération de 2^e génération, ce qui correspond à une contribution de 0,42 milliard de francs par an. Le besoin de financement pour les projets d'agglomération des générations suivantes, qui est du même ordre, ne sera de loin pas couvert par les quelque 250 millions de francs restant dans le fonds d'infrastructure. Ce besoin de financement perdurera. Le Conseil fédéral en tient compte en planifiant, dans les calculs actuels, plus que les 6 milliards de francs prévus dans le crédit d'engagement dans le cadre de la LFIInfr. Dans le Message sur le FORTA

il a fixé les piliers fondamentaux correspondants.³⁸ Ce sera au parlement et à la population de décider du sort du FORTA.

La mise en vigueur du FIF permet de financer, à partir de 2016, les éléments des projets d'agglomération concernant l'infrastructure ferroviaire – par exemple des développements de RER. Des contributions à d'autres projets du rail dans les agglomérations (par exemple des trams, métros ou chemins de fer urbains) seront financées par le FORTA.

Mesures durant les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023:

M1. Pilotage de la mise en œuvre des projets d'agglomération Transports et urbanisation de 1^{re} et 2^e générations

M2. Poursuite des projets d'agglomération Transports et urbanisation à partir de la 3^e génération

Encadré 10: Exemple du projet d'agglomération Lausanne-Morges

Le projet d'agglomération Lausanne-Morges guide et oriente la stratégie de développement de l'agglomération. C'est un instrument de référence et de coordination pour identifier et conduire de manière efficiente l'élaboration des projets en cours et à venir. L'agglomération Lausanne-Morges est née en 2007 de la volonté politique de développer ensemble l'agglomération afin de renforcer le dynamisme économique, la croissance et la qualité de vie et de protéger le paysage et l'environnement. Le projet d'agglomération Lausanne-Morges s'emploie à réunir les conditions d'une action publique à la mesure des enjeux urbains: le rôle moteur des villes, les équilibres sociaux, économiques, environnementaux et la consommation croissante des ressources naturelles. Comme il n'est possible que de manière limitée d'étendre le réseau routier dans l'agglomération densément bâtie, le projet d'agglomération vise en premier lieu à améliorer les transports publics pour les rendre performants et attrayants et permettre un développement de qualité de l'espace urbain. La ligne de métro M2, par exemple, qui fait partie intégrante du projet d'agglomération, apporte une contribution essentielle au bon fonctionnement du système urbain des transports. La mobilité douce, qui est également encouragée dans le cadre du projet d'agglomération, et la construction de quartiers adaptés aux besoins des habitants sont des éléments importants d'un développement urbain de qualité. Le projet d'agglomération Lausanne-Morges a réussi à établir en peu de temps une structure durable de coopération.



Photo: Agglomération Lausanne-Morges (<http://www.lausanne-morges.ch/index.php>, accès: 19.11. 2014).

³⁸ OFROU: Le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), <http://www.astra.admin.ch/themen/06035/06041/index.html?lang=fr>, accès: 9.1.2015.

14.2 Programme Cohésion dans les quartiers

Positionnement dans la stratégie	
Principes d'action	<ul style="list-style-type: none"> • Déclencher des impulsions et des optimisations • Améliorer la collaboration • Elargir et diffuser les connaissances
Thématiques	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la cohésion sociale (D)
Périmètre d'action	<ul style="list-style-type: none"> • Agglomérations • Secteurs stratégiques
Statut	<ul style="list-style-type: none"> • Nouveau

Face aux inégalités sociales croissantes d'une population plurielle, il devient urgent de coordonner le développement du territoire et les processus sociaux. Des chances inégales sur le marché du logement, les préférences des ménages dans le choix du logement et l'absence d'intégration de certains groupes de population entraînent des effets d'éviction et de ségrégation et favorisent l'émergence de zones d'habitation sensibles. Ces zones d'habitation se caractérisent par exemple par des bâtiments et des espaces extérieurs mal entretenus, par un isolement spatial ou par des nuisances telles que la pollution sonore et atmosphérique. En raison des conditions de logement difficiles et de l'absence d'institutions publiques, ces zones exposent les groupes de population qui y vivent à des risques d'exclusion, de ségrégation sociale et de fragilisation potentielle. Les incidents à l'étranger montrent que ces risques sont réels et qu'il faut tout faire pour éviter le déclenchement de cette spirale négative.

Dans le cadre du programme pilote Projets urbains, la Confédération, en collaboration étroite avec les cantons et les communes, a déclenché une forte dynamique qui permet de répondre avec efficacité à des défis urbains urgents. Sa contribution à la qualité de vie dans les agglomérations et à l'attrait de l'espace urbain est importante pour le développement de tout le pays. Comme le souligne la Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations, les défis posés par la cohésion sociale et la qualité de l'habitat, nécessaires à un développement urbain de qualité à l'intérieur du milieu bâti et au maintien de la compétitivité internationale, ne sont pas suffisamment pris en compte par les instruments existants. Le Programme pilote Projets urbains se terminera en 2015.

Soutien en faveur des espaces urbains socialement sensibles

Dans la politique des agglomérations 2016+ de la Confédération, le programme Cohésion dans les quartiers fournira d'importantes impulsions à la politique des agglomérations. Sur la base des expériences réalisées et des connaissances acquises durant les deux phases pilotes (2008 à 2011 et 2012 à 2015) du programme Projets urbains, la Confédération accordera des aides financières (subventions) pour soutenir des projets durables de développement de quartiers dans des zones sensibles. L'engagement de la Confédération permettra une mise en réseau des acteurs et un échange régulier d'expériences entre les projets au niveau national de manière à utiliser aussi efficacement que possible des ressources financières limitées. En outre, il aura pour effet d'encourager la coopération verticale et horizontale et d'assurer la valorisation des connaissances. Encadré par les services fédéraux compétents - ARE (tête de file), Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), l'Office fédéral du logement (OFL), le Service de lutte contre le racisme (SLR) et la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM), le programme poursuit les objectifs du développement territorial, de la politique d'intégration, de l'encouragement du logement et de la lutte contre les discriminations et veille à les mettre en œuvre efficacement et durablement. Le programme Cohésion dans les quartiers soutient des approches participatives dans des territoires urbains et cherche à relever les défis sociaux les plus urgents. Par des mesures sur place, il vise à désamorcer les problèmes sociaux et de logement et à prévenir des évolutions défavorables et leur contagion à d'autres territoires. Son but est aussi de soutenir ou d'améliorer le bien-être et l'égalité des chances de tous les habi-

tants. L'approche choisie consiste à coordonner et à gérer sur place les problèmes des secteurs stratégiques dans une perspective à long terme (programme pluriannuel en lieu et place de projets isolés).

Une mise en œuvre adaptée aux besoins

Le programme Cohésion dans les quartiers aide des villes et des communes à relever des défis qui les dépassent. Ces villes et ces communes d'agglomération ne disposent pas des mêmes ressources que les grandes villes, alors qu'elles sont confrontées de plus en plus à des défis urbains typiques. Pour chaque projet, l'engagement financier de la Confédération est limité en ce qui concerne l'affectation, la durée et le montant. En mettant concrètement en œuvre les mesures, les cantons, les communes et les particuliers contribuent de manière beaucoup plus large à la réalisation des projets. Le programme se fonde sur le principe éprouvé de la coopération tripartite des trois niveaux de l'Etat: la Confédération ne soutient que les projets dont la responsabilité et le financement sont assumés principalement par des cantons, des villes ou des communes.

Le programme sert à transposer la thématique D, qui est de renforcer la cohésion sociale dans le cadre de la politique des agglomérations 2016+ de la Confédération. Il s'agit du seul instrument fédéral qui associe l'aménagement du territoire et la politique sociale. Il cible le développement des secteurs stratégiques à l'intérieur des agglomérations – et les conditions de vie des habitants – qui est entravé par des facteurs négatifs.

Mesure pendant les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023:

M1. Mise sur pied d'un programme «Cohésion dans les quartiers»

M2. Réalisation des activités

Encadré 11: Programme pilote Projets urbains, exemple de Rorschach

Dans le quartier du Projet urbain de Rorschach, les espaces publics étaient médiocres. Et la population multiculturelle du quartier n'avait guère d'autres lieux que la rue pour se retrouver à l'extérieur. De nombreux immeubles nécessitaient une rénovation. L'engagement de la Confédération et le programme pilote Projets urbains ont permis d'enclencher un processus qui a vu la participation de tous les acteurs concernés et durant lequel des objectifs et des mesures cohérents avec les objectifs de la politique cantonale de l'aménagement urbain ont été définis. La situation a ainsi pu être améliorée durablement. Aujourd'hui, la Gerenstrasse de Rorschach est méconnaissable: dans cette rue autrefois dédiée à la voiture, des enfants du quartier jouent, des arbres et des bancs ont poussé au milieu de la route, les trottoirs ont été supprimés et le stationnement est désormais limité aux places situées aux deux extrémités de la rue. Mais outre la revalorisation de l'espace public et la création de lieux de rencontre, le Projet urbain avait aussi pour but d'améliorer l'utilisation de l'espace public, d'encourager les projets de rénovation et de favoriser les relations sociales dans le quartier. Les attentes de la population ont été recueillies lors de manifestations organisées dans le cadre d'une démarche participative. Un bureau de quartier a été ouvert. Il sert de point de contact où la population du quartier peut poser des questions et s'exprimer et organise des manifestations telles que la fête du quartier, le tournoi de «street soccer» ou le café des langues. Il fait aussi office de relais avec l'administration et entre les divers participants du Projet urbain, comme l'école et d'autres services communaux. En ce qui concerne l'assainissement du parc immobilier, un important travail de fond a été réalisé: la Ville a mené des entretiens individuels avec plus de quatre-vingt propriétaires immobiliers afin de leur présenter des évolutions possibles. Grâce à cette approche intégrative et à l'interaction de ces mesures, des objectifs importants de la politique des agglomérations de la Confédération ont été atteints: la Ville a encouragé une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti, renforcé la cohésion sociale et contré durablement la ségrégation socio-spatiale.³⁹ Des informations sur d'autres projets urbains sont publiées à l'adresse www.projetsurbains.ch.

³⁹ Programme Projets urbains (Ed.) (2013): Les quartiers en action: une approche plurielle pour un développement partagé. Berne.



Photo: F. Biasio, Lucerne.

14.3 Groupe technique Politique des agglomérations

Positionnement dans la stratégie	
Principes d'action	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la collaboration • Elargir et diffuser les connaissances
Thématiques	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel (A) • Coordination de l'urbanisation et des transports (B) • Urbanisme durable et développement des espaces ouverts (C) • Renforcement de la cohésion sociale (D) • Renforcement de la compétitivité (E) • Financement et compensation des charges spéciales et des charges de centre (F)
Périmètres d'action	<ul style="list-style-type: none"> • Agglomérations • Territoires d'action selon le Projet de territoire Suisse • Secteurs stratégiques
Statut	<ul style="list-style-type: none"> • Elargissement ponctuel de la collaboration ARE-SECO

La politique des agglomérations de la Confédération est une politique transversale dont le champ thématique est volontairement vaste. De nombreuses politiques fédérales n'ont pas seulement d'importantes répercussions sur les agglomérations. Elles présentent aussi des points de recoupement avec la politique des agglomérations et apportent des contributions parfois remarquables pour relever les défis urbains. Actuellement, la coordination à l'intérieur de la Confédération est assurée, d'une part, par l'échange d'informations dans le cadre de la COT et, d'autre part, au niveau de divers instruments et mesures de la politique des agglomérations. Au niveau stratégique, la coopération se concentre sur les instances fédérales responsables, soit l'ARE et le SECO. Pour pouvoir atteindre les objectifs des six thématiques de la politique des agglomérations, des mesures doivent être prises pour renforcer la coopération horizontale au niveau fédéral.

Systeme de veille et coordination fédérale interne

L'élargissement ponctuel de la collaboration ARE-SECO à un Groupe technique Politique des agglomérations permettra d'améliorer la cohérence entre les politiques fédérales ayant une incidence sur les agglomérations. Les objectifs visés sont notamment les suivants:

- Reconnaissance à un stade précoce des questions intéressant la politique des agglomérations
- Informations et échanges sur l'état de la mise en œuvre de la politique des agglomérations et les développements en cours dans les agglomérations
- Coordination des principales activités fédérales dans les six thématiques de la politique des agglomérations
- Préparation de la Conférence tripartite et discussion sur les thèmes intéressant les agglomérations
- Mise en œuvre de mesures prioritaires en lien avec des thèmes forts par législature

Mise en œuvre dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire

La coordination des politiques à incidence territoriale est une tâche centrale du développement territoire. Les unités administratives de la Confédération sont tenues de collaborer ensemble. Il est prévu de modifier la KoVo (cf. chapitre 15.5) pour améliorer les bases légales. Le Groupe technique Politique des agglomérations sera également ancré juridiquement dans cette ordonnance.

Le groupe technique sera chargé de s'occuper de tâches permanentes (préparation de la Conférence tripartite, échange d'informations), mais aussi de définir des thèmes prioritaires à l'intérieur des six thématiques de la politique des agglomérations. Parmi les thèmes prioritaires possibles pour la législature 2016 à 2019 figurent la coordination des activités fédérales dans le domaine du développement urbain ménageant l'énergie et le climat, la coordination des activités fédérales pour développer les espaces ouverts dans les agglomérations (thématique C), le renforcement des bases pour assurer la construction de logements accessibles (thématique D) ou la coordination des activités fédérales pour améliorer la compétitivité générale (thématique E).

Le Groupe technique Politique des agglomérations sera composé de représentants de l'ARE, du SECO et de deux ou trois autres organes de la Confédération. Au premier rang de ceux-ci figurent les membres de la Conférence tripartite. D'autres instances fédérales devront être incluses selon l'ordre du jour et les thématiques. Il est prévu que Le groupe technique Politique des agglomérations se réunisse deux fois par an. D'autres contacts bilatéraux ou multilatéraux sont à prévoir selon les thèmes prioritaires.

Les membres, les tâches, les compétences et les ressources du groupe technique Politique des agglomérations seront précisés dans le cadre du réexamen et de la modification de l'ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire.

Mesures durant les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023:

- M1. Elargissement ponctuel de la collaboration ARE-SECO à un groupe technique Politique des agglomérations
- M2. Coordination des activités fédérales dans le domaine Développement urbain ménageant l'énergie et le climat
- M3. Coordination des activités fédérales pour favoriser le développement des espaces ouverts dans les agglomérations
- M4. Renforcement des bases pour favoriser le développement de logements accessibles
- M5. Coordination des activités fédérales pour améliorer la compétitivité générale
- M6. Participation à la mise en œuvre de la stratégie interdépartementale pour la culture du bâti

15 Instruments et mesures communs de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne

Outre les instruments qui se réfèrent spécifiquement à l'espace urbain, d'autres instruments et mesures s'appliquent dans le cadre de la politique des agglomérations. Ces instruments et mesures sont communs à la politique des agglomérations et à la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (cf. chapitre 1). L'objectif est de développer les deux politiques de manière différenciée mais néanmoins coordonnée afin de favoriser le développement complémentaire de l'espace urbain et de l'espace rural.

15.1 Projets-modèles pour un développement territorial durable

Positionnement dans la stratégie	
Principes d'action	<ul style="list-style-type: none"> • Déclencher des impulsions et des optimisations • Améliorer la collaboration • Elargir et diffuser les connaissances
Thématiques	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel (A) • Urbanisme durable et développement des espaces ouverts (C) • Renforcement de la cohésion sociale (D) • Renforcement de la compétitivité (E)
Périmètres d'action	<ul style="list-style-type: none"> • Agglomérations • Territoires d'action selon le Projet de territoire Suisse • Secteurs stratégiques
Statut	<ul style="list-style-type: none"> • En cours; financement assuré jusqu'en 2018; reconduction tous les 4 à 6 ans

Le projet-modèle est un instrument éprouvé pour encourager les approches et les méthodes innovantes en faveur d'un développement territorial durable. Entre 2002 et 2007, l'ARE et le SECO ont soutenu 31 projets-modèles au titre de la politique des agglomérations. De 2007 à 2011, l'ARE a soutenu 44 projets innovants dans neuf thèmes prioritaires dans le cadre des «Projets-modèles pour un développement territorial durable» en collaboration avec l'OFEV, l'OFAG et le SECO. Ces projets-modèles ont apporté des contributions essentielles durant l'élaboration du Projet de territoire Suisse, dans le développement de la politique des agglomérations ou à l'occasion de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Les projets-modèles ont une fonction de catalyseur quand il s'agit de relever des défis, débloquer des processus ou accélérer des approches innovantes. Ils servent de «laboratoires d'expérimentation» pour la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Ils permettent de mettre rapidement à profit toutes sortes d'expériences, y compris en dehors des projets sélectionnés, dans le sens d'un transfert des connaissances. Pour la Confédération, les projets-modèles apportent une contribution décisive à la mise en œuvre du Projet de territoire Suisse. Par ailleurs, ils livrent des enseignements utiles pour améliorer la coordination et développer les différentes politiques publiques à incidence territoriale. Les projets-modèles complètent par conséquent de manière ciblée les instruments existants du développement territorial durable sans constituer pour autant une nouvelle machine à subventions.

Des solutions innovantes grâce à une coopération suprasectorielle

Les projets-modèles encouragent de nouvelles approches et méthodes qui misent sur la coordination suprasectorielle et un accord sur les objectifs à réaliser. Les acteurs locaux, régionaux et cantonaux reçoivent un appui scientifique et financier. Le but est de créer des incitations pour développer et expérimenter, au niveau local ou régional, des solutions innovantes dans le domaine de l'aménagement du territoire, et ce dans le cadre des domaines thématiques

prioritaires définis par la Confédération. Dans les projets-modèles, les défis communs à l'espace urbain et à l'espace rural sont également relevés selon une approche supracommunale. Les résultats et les enseignements tirés des projets-modèles sont rendus publics pour servir à d'autres projets. Les projets-modèles fournissent également des pistes pour consolider ou adapter les politiques à incidence territoriale de la Confédération. En soutenant les projets-modèles, la Confédération poursuit les objectifs suivants:

- Participation à une mise en œuvre concrète, durable et suprasectorielle des diverses politiques publiques à incidence territoriale;
- Renforcement de la collaboration entre les différents niveaux institutionnels (villes et communes, régions, cantons, Confédération);
- Encouragement de l'échange d'expériences et du transfert de connaissances entre les acteurs et les domaines politiques concernés;
- Soutien à l'élaboration d'approches et de méthodes de travail innovantes dans les laboratoires du développement territorial axés sur l'application;
- Synthèse et diffusion des enseignements utiles pour d'autres villes, communes, régions, cantons ainsi que pour la Confédération.

Les projets-modèles sont accompagnés par plusieurs offices

L'actuelle génération des projets-modèles a fait l'objet d'un appel à projets lancé au début de novembre 2013 par la Confédération sous la conduite de l'ARE. Outre l'ARE, sept offices fédéraux participent aux projets: le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), l'Office fédéral du logement (OFL), l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'Office fédéral des routes (OFROU) et l'Office fédéral du sport (OFSP). L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) participe en qualité d'observateur. Pour les années 2014 à 2018, 32 projets seront soutenus. Ils auront pour thème l'un des domaines prioritaires suivants: mettre en œuvre l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, aménager les espaces ouverts dans les agglomérations, créer une offre de logements suffisante et adaptée aux besoins, favoriser l'économie dans les espaces fonctionnels, utiliser et valoriser durablement les ressources naturelles.

Tous les quatre à six ans, de nouveaux domaines prioritaires seront définis. Des projets seront sélectionnés et accompagnés par la Confédération. Les projets et le programme seront évalués et leurs enseignements valorisés.

Les questions, les domaines prioritaires et les offices fédéraux participants seront, pour chaque génération, déterminés en fonction des expériences et des enseignements découlant de la mise en œuvre de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Les coopérations supracommunales servant à relever les défis qui concernent tant les villes que les campagnes resteront un enjeu important des futurs projets-modèles. L'accent sera mis sur les domaines qui n'ont pas encore suffisamment intégré le principe du développement durable.

Mesure pendant les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023:

M1. Mise en œuvre et développement des projets-modèles pour un développement territorial durable

M2. Ancrer l'encouragement de nouvelles approches et méthodes innovantes en faveur d'un développement territorial durable dans le cadre de la 2^e étape de la révision de la LAT

Encadré 12: Exemple «Bernplus – solidarité ville-campagne»

L'espace fonctionnel Berne-Mittelland regroupe les communes de l'agglomération bernoise et de ses environs ruraux. A l'origine, six organisations étaient actives dans cet espace – trop, selon l'avis général des acteurs impliqués. Le projet-modèle «Bernplus – solidarité ville-campagne» a apporté une contribution essentielle au développement régional en regroupant les différentes organisations en une seule: la Conférence régionale Berne-Mittelland, une structure efficace et contraignante pour la collaboration entre les communes de l'espace fonctionnel Berne-Mittelland. La Conférence régionale se compose de l'Assemblée régionale des maires, qui peut prendre des décisions contraignantes pour toutes les communes, de la direction, d'un secrétariat et de commissions thématiques. Depuis le début de son activité opérationnelle le 1er janvier 2010, la Conférence régionale soutient des projets non seulement dans les domaines prescrits par la loi, à savoir l'aménagement du territoire, le transport, la culture, la politique régionale et l'énergie, mais encore dans d'autres domaines (promotion économique, social).

La nouvelle organisation règle de manière contraignante la collaboration des communes urbaines et rurales au niveau régional, ce qui permet d'aborder des thèmes plus difficiles et de plus longue portée. Un système sophistiqué de pondération des voix empêche tant la ville qu'un groupe de petites communes de dominer lors des votations.

Les Conférences régionales du canton de Berne sont exemplaires au niveau suisse: elles ont réussi à institutionnaliser la collaboration entre ville et campagne, au point que des mandats légaux pour le niveau régional ont émergé dans des thématiques centrales du développement du territoire.⁴⁰

15.2 Programme pilote Territoires d'action (PHR)

Positionnement dans la stratégie	
Principes d'action	<ul style="list-style-type: none"> • Déclencher des impulsions et des optimisations • Améliorer la collaboration • Elargir et diffuser les connaissances • Soutenir l'élaboration de stratégies de développement
Thématiques	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel (A) • Coordination de l'urbanisation et des transports (B) • Urbanisme durable et développement des espaces ouverts (C) • Renforcement de la cohésion sociale (D) • Renforcement de la compétitivité (E)
Périmètres d'action	<ul style="list-style-type: none"> • Territoires d'action selon le Projet de territoire suisse
Statut	<ul style="list-style-type: none"> • Nouveau, mise en œuvre et financement dans le cadre de la NPR.

Pour assurer un développement territorial durable, il est essentiel de réfléchir et d'agir à l'échelle de grandes régions. On assiste de plus en plus souvent à l'émergence d'espaces fonctionnels qui présentent d'étroites interdépendances économiques, sociales et écologiques et dans lesquels les espaces urbains et les espaces ruraux, de par leurs forces et leurs fonctions respectives, se complètent et dépendent les uns des autres. Pour relever les défis actuels à l'échelle de grandes régions, le Projet de territoire Suisse définit douze territoires d'action (cf. chapitre 1). A l'intérieur de ces territoires d'action, les espaces ruraux remplissent d'importantes fonctions comme lieux de vie et de travail, mais aussi pour les loisirs, le tourisme, la préservation des ressources naturelles et culturelles ou pour l'agriculture. En parallèle, les agglomérations, en tant que centres nationaux ou régionaux, jouent un rôle important dans les domaines de l'urbanisation et du développement économique, mais aussi des transports, de la production énergétique, de la formation, du système de santé, du sport ou de la culture. Des questions importantes sur l'évolution du paysage se posent dans chaque région et peuvent soutenir un développement territorial et économique englobant les espaces ruraux et urbains.

⁴⁰ ARE (2013b): Projets-modèles pour un développement territorial durable: Collaboration régionale dans le contexte ville-campagne. Berne.

Les territoires d'action selon le Projet de territoire Suisse sont donc des périmètres d'action importants, tant pour la politique des agglomérations que pour la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

Dans le cadre des projets-modèles, la Confédération a déjà aidé plusieurs territoires d'action à mettre en place des formes adaptées de coopération et, ce faisant, récolté de précieuses expériences. Quelques projets visant à renforcer les territoires d'action ont également été soutenus dans le cadre de la politique de promotion économique de la Confédération. Sur la base de la loi fédérale sur la politique régionale et des expériences réalisées dans l'espace du Gothard, la Confédération entend soutenir, avec le programme pilote Territoires d'action (PHR) qui s'inscrit dans le cadre de la NPR, les réflexions des cantons, des villes et des communes pour concrétiser et mettre en œuvre les territoires d'action du Projet de territoire, en particulier dans le domaine économique. Les réflexions devront porter en particulier sur les interactions ville-campagne et leurs défis communs. Le programme vise à améliorer la coopération au niveau de la grande région et, partant, les conditions nécessaires au développement économique du territoire.

Coopérations et synergies au niveau des territoires d'action

La mesure fait partie de la NPR. Il s'agit donc d'encourager la compétitivité des régions. Dans la NPR, les grandes agglomérations⁴¹ et les cantons urbains⁴² n'entrent en principe pas en ligne de compte pour recevoir un soutien. Les projets dans ces régions ne peuvent être soutenus que si les effets qu'ils déploient bénéficient aussi aux régions de montagne et aux espaces ruraux. Les douze territoires d'action comptent tous des régions rurales et/ou des régions de montagne. Il est par conséquent possible d'encourager le programme PHR par le biais de la NPR.

Instrument du volet 2 de la NPR, le programme PHR vise à renforcer la coopération entre la politique régionale et les autres politiques fédérales à incidence territoriale et à exploiter les synergies. Concrètement, le programme pilote poursuit les objectifs suivants:

- Renforcer les structures et les projets existants qui favorisent le développement économique dans les territoires fonctionnels selon le Projet de territoire Suisse et, le cas échéant, en créer de nouveaux.
- Contribuer à élaborer et à concrétiser des stratégies territoriales dans des thèmes relevant de la compétence de la Confédération au niveau des territoires d'action selon le Projet de territoire Suisse.
- Renforcer les méthodes efficaces de coopération suprasectorielle à l'intérieur des territoires d'action qui contribuent au développement économique.
- Améliorer l'exploitation de synergies entre espaces urbains et espaces ruraux.
- Assurer l'échange d'expériences à l'échelle du pays.

Chacun des douze territoires d'action peut d'être soutenu par la Confédération pour un projet. La forme exacte du projet sera définie d'entente avec la Confédération sous la conduite du SECO. Etant donné que les conditions de départ sont très différentes dans les douze territoires d'action, les projets soutenus par la Confédération pourront porter, selon le contexte, sur divers thèmes: mettre en place une forme adaptée de gouvernance au niveau du territoire d'action, élaborer une charte commune, réaliser des projets pour transposer une stratégie déjà existante ou évaluer et développer une stratégie générale.

⁴¹ Communes des agglomérations de Zurich, Bâle, Berne, Lausanne et Genève selon les résultats du recensement 2000.

⁴² ZH, ZG, SO, BS, BL, AG, GE

Réalisation en trois phases

Dans une première phase, le programme PHR sera réalisé de 2016 à 2019. Sur la base des expériences réalisées, il sera décidé en 2019 de reconduire ou non le programme. Le programme est placé sous la responsabilité du SECO. Parmi les autres offices participants figure notamment l'ARE. La réalisation a lieu en trois phases:

- Phase 1 (2016): la Confédération et les acteurs clés d'un territoire d'action négocient les objectifs et les thèmes des projets cofinancés par la Confédération. Les modalités de la collaboration et les prestations sont réglées dans une convention.
- Phase 2 (2017 à 2018): les activités définies dans la convention sont réalisées par les acteurs des territoires d'action. La Confédération accompagne les activités et organise l'échange d'expériences.
- Phase 3 (2019): les résultats des projets réalisés sont exploités et valorisés conjointement par la Confédération et les territoires d'action. La Confédération se charge de la comparaison des projets entre territoires d'action.

Le programme PHR de la Confédération est une contribution financière et scientifique subsidiaire limitée dans le temps qui permet de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de projets-clés pour encourager la compétitivité et la coordination suprasectorielle dans les territoires d'action. Il représente un financement initial qui est réglementé par la loi fédérale sur la politique régionale. A moyen terme, seuls les projets capables de s'autofinancer seront maintenus. La Confédération soutient également par-là l'échange d'expériences à l'échelle nationale auquel auront accès tous les acteurs intéressés des douze territoires d'action selon le Projet de territoire Suisse. Sont visés ici en premier lieu les organismes responsables existants ou futurs actifs à l'échelle d'une grande région.

Chaque territoire d'action qui participe au programme peut recevoir un soutien du Fonds de développement régional. Cette contribution fédérale est un financement partiel. Le territoire d'action doit assumer au moins 50% du financement.

Mesure durant les législatures 2016 à 2019 et évent. 2020 à 2023:

M1. Soutien du «Programme pilote Territoires d'action»

Encadré 13: Exemple de la Conférence métropolitaine de Zurich

Environ 1,9 million de personnes, réparties entre plus de 230 communes des cantons de Zurich, Argovie, Lucerne, Schwytz, Zoug, Schaffhouse, Thurgovie et St-Gall, vivent dans l'espace métropolitain zurichois. De multiples formes de coopération avaient déjà été expérimentées, mais aucune stratégie suprarégionale de coopération à l'échelle de la grande région n'avait encore été développée. La création de l'association Espace métropolitain de Zurich a comblé cette lacune. L'association fédère les intérêts des cantons, des villes et des communes membres, ce qui a pour effet de renforcer l'espace métropolitain en tant que lieu de vie et centre économique. La phase de constitution de la Conférence métropolitaine zurichoise a été soutenue par la Confédération dans le cadre des projets-modèles de développement territorial durable. Diverses solutions ont été examinées durant le projet-modèle: des fusions, la constitution de régions et le modèle de la conférence. Il a finalement été décidé de poursuivre et réaliser progressivement la variante de la conférence. L'association comprend la Conférence métropolitaine, avec une Chambre des cantons et une Chambre des villes et des communes, et le Conseil métropolitain composé de huit représentants de la Chambre des cantons et de huit représentants de la Chambre des villes et des communes. L'association a pour but d'améliorer la coopération, de conférer plus de poids à l'espace métropolitain zurichois sur le plan national et de mieux positionner celui-ci sur le plan international. De nombreux projets ont été lancés avec succès dans les domaines prioritaires de la société, des transports, de l'économie et de l'habitat. La participation des communes ne s'est pas révélée évidente jusqu'à présent, les plus petites d'entre elles ne comprenant pas toutes le sens et l'utilité d'une coopération suprarégionale. Il est donc prévu de mieux intégrer les communes dans l'élaboration des projets et dans la prise de décisions pour améliorer l'identification avec l'espace métropolitain dans son ensemble. L'exemple de la Conférence métropolitaine de Zurich montre que les défis

d'une gouvernance à plusieurs niveaux à l'échelle d'une grande région restent vastes, et que des mesures ad hoc sont par conséquent nécessaires.⁴³



Photo: ESA/Eurimage/swisstopo, NPOC.

15.3 Systèmes régionaux d'innovation (RIS)

Positionnement dans la stratégie	
Principes d'action	<ul style="list-style-type: none"> • Déclencher des impulsions et des optimisations • Elargir et diffuser les connaissances • Soutenir l'élaboration de stratégies de développement
Thématiques	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel (A) • Renforcement de la compétitivité (E)
Périmètre d'action	<ul style="list-style-type: none"> • Agglomérations • Territoires d'action selon le Projet de territoire Suisse
Statut	<ul style="list-style-type: none"> • Développement, mise en œuvre et financement dans le cadre de la politique régionale

Les **systèmes régionaux d'innovation (RIS)** encouragent le transfert de savoir et de technologie (TST) dans les espaces économiques fonctionnels. L'instrument vise à renforcer la compétitivité d'une grande région en faisant profiter toute la région du dynamisme des centres urbains. Chaque région possède des structures spécifiques et nécessite donc des solutions qui lui permettent de se positionner en fonction de ses atouts. L'instrument fait partie de la NPR. Son but est de rapprocher la NPR et la politique des agglomérations.

La Suisse dispose d'une économie très développée en comparaison avec d'autres économies. Les entreprises doivent pouvoir améliorer leurs produits, leurs services et leurs processus pour répondre encore mieux aux besoins de leurs clients, pour assurer la prospérité et pour maintenir et créer des emplois. A tous les niveaux politiques, la Suisse doit offrir un cadre favorable aux entreprises qui innovent. Pour cela, il est prévu d'utiliser l'instrument du RIS, ancré dans

⁴³ ARE (2013c): Projets-modèles pour un développement territorial durable: Collaboration au niveau suprarégional. Berne.

la NPR, dans le cadre de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

Instaurer un cadre optimal pour l'innovation

Encourager les processus d'innovation dans les régions est une priorité de la NPR. Pour atteindre cet objectif, il est prévu, d'une part, de renforcer les systèmes régionaux d'innovation (RIS) qui disposent d'une gouvernance pour coordonner les offres et les acteurs et assurer le développement stratégique du système et, d'autre part, de proposer des soutiens sur mesure aux régions et à leurs PME à l'intérieur du RIS. Du point de vue de la Confédération, les RIS sont des espaces économiques en général supracantonaux et parfois supranationaux qui disposent de la «triple hélice», décisive pour les processus d'innovation (entreprises, hautes écoles et pouvoirs publics). Une gouvernance est nécessaire pour assurer la coordination horizontale et verticale des acteurs et un développement stratégique commun du système. Les soutiens concrets sont à classer dans ce cadre stratégique et organisationnel. Ils doivent être adaptés aux particularités régionales et aux besoins des groupes cibles des zones éligibles de la NPR. La Confédération estime qu'il existe un potentiel pour 6 ou 7 systèmes régionaux d'innovation (RIS).

Moteurs de l'économie et de l'innovation, les agglomérations ont un rôle important à jouer dans la mise en œuvre de la stratégie pour encourager l'innovation dans les régions. Les effets des soutiens concrets devraient se déployer majoritairement dans les zones éligibles de la NPR. Dans la NPR, les grandes agglomérations⁴⁴ et les cantons urbains⁴⁵ ne peuvent en principe bénéficier d'aucun encouragement. Les projets dans ces régions ne peuvent être soutenus que si les effets qu'ils déploient bénéficient aussi aux régions de montagne et aux espaces ruraux.

Mise en œuvre avec des conventions-programmes

Dans le cadre de la NRP, la Confédération et les cantons concluront des conventions-programmes quadriennales qui définiront les objectifs spécifiques pour développer la capacité d'innovation d'une grande région fonctionnelle (en général supracantonale, voire supranationale). Les parties à la convention s'entendront non pas sur des projets concrets, mais sur des objectifs communs à atteindre et pour lesquels un montant déterminé sera mis à disposition. La mise en œuvre des conventions-programmes sera de la responsabilité des cantons.

L'instrument fait partie intégrante de la NPR (conception et financement). Le programme pluriannuel 2016 à 2023 de la NPR définit les RIS comme un axe prioritaire du système de création de valeur de l'industrie.

Mesure durant les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023:

M1. Encouragement de systèmes régionaux d'innovation

Encadré 14: Exemple du programme NPR «Innovation et entrepreneuriat en Suisse occidentale»

Depuis 2008, les cantons de Suisse occidentale coordonnent leurs initiatives dans les domaines de l'innovation et de l'entrepreneuriat. Le programme, soutenu par la NPR, de la Conférence des Chefs de Département de l'Economie publique de Suisse occidentale encourage les prestations de coaching en faveur des start-up et des PME par le biais des plateformes Platinn, Alliance et Genilem. Les experts de Platinn soutiennent les innovations commerciales en offrant un conseil personnalisé et d'autres formes de soutien préconcurrentielles. La plateforme TST Alliance encourage des projets communs

⁴⁴ Communes des agglomérations de Zurich, Bâle, Berne, Lausanne et Genève selon les résultats du recensement 2000.

⁴⁵ ZH, ZG, SO, BS, BL, AG, GE

avec les hautes écoles. Genilem a pour but de soutenir des entreprises innovantes dûment sélectionnées au moment de leur fondation et de leurs premières années d'activité. Les PME et les start-up obtiennent ainsi un accès à d'autres réseaux, ce qui constitue un cadre optimal pour la création et le développement des entreprises. Un deuxième axe du programme est la promotion sectorielle par le biais des plateformes BioAlps (sciences de la vie), Micronarc (nanotechnologies), Alp ICT (technologies de l'information et de la communication) et CleantechAlps (cleantech). Le programme répond aux besoins des entreprises en mettant en réseau au niveau supracantonal des clusters à haute valeur ajoutée.

15.4 Conférence tripartite

Positionnement dans la stratégie	
Principes d'action	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la collaboration • Elargir et diffuser les connaissances
Thématiques	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel (A) • Coordination de l'urbanisation et des transports (B) • Urbanisme durable et développement des espaces ouverts (C) • Renforcement de la cohésion sociale (D) • Renforcement de la compétitivité (E) • Financement et compensation des charges spéciales et des charges de centre (F)
Périmètres d'action	<ul style="list-style-type: none"> • Agglomérations • Territoires d'action selon le Projet de territoire Suisse
Statut	<ul style="list-style-type: none"> • Développement

Une collaboration tripartite entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes est essentielle tant pour la politique des agglomérations que pour la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Elle doit être soutenue de manière adéquate par la Confédération.

Dans la politique des agglomérations, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), fondée en 2001, s'est établie pour la coopération verticale. Elle est devenue une plateforme indispensable pour assurer la coordination verticale, du point de vue politique, entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes. Les membres fondateurs de la CTA sont la Confédération, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS). L'étroite coopération entre les membres de la CTA et l'échange facilité d'informations – les deux objectifs principaux de la plateforme – ont débouché notamment sur l'élaboration de la Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations. Les thèmes et les défis qui ont occupé la CTA jusqu'à présent concernaient principalement les agglomérations. On peut citer par exemple le renforcement institutionnel des agglomérations, la politique des étrangers, la politique d'intégration, la politique sociale, le renforcement de la compétitivité internationale de la Suisse et les questions de compensation des charges spéciales et des charges de centre. Les interdépendances croissantes entre les espaces urbains et les espaces ruraux ont toutefois mis en évidence la nécessité de coordonner les stratégies. En juin 2007, la CTA a décidé d'approfondir la question en lançant une discussion sur les interdépendances entre la politique des agglomérations et la politique des espaces ruraux. Dans le rapport consacré à la question⁴⁶, elle présente des approches pour une politique assurant un développement complémentaire de l'espace urbain et de l'espace rural.

⁴⁶ CTA (2009): Accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural. Berne.

Il n'existe pour l'heure aucune instance chargée de la mise en réseau verticale des activités de la Confédération, des cantons et des communes concernant les espaces ruraux et les régions de montagne. En 2003 déjà, le postulat Stadler (03.3136) invitait le Conseil fédéral à envisager la création d'une conférence semblable à la Conférence des agglomérations, qui se vouerait au développement des espaces ruraux et des régions de montagne. La motion Maissen déposée en 2011 (11.3927) chargeait le Conseil fédéral de veiller à renforcer et à institutionnaliser la collaboration verticale entre les acteurs concernés des différents niveaux de l'Etat dans la stratégie des espaces ruraux et des régions de montagne. Le rapport d'experts publié en réponse à la motion Maissen⁴⁷ et le rapport sur la mesure 69 du programme de la législature 2011 à 2015⁴⁸ parviennent à la conclusion qu'il conviendrait de créer, en coordination avec la CTA, un nouvel organisme vertical tripartite incluant des acteurs de premier plan pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Les deux rapports ne précisent pas s'il pourrait s'agir d'une CTA élargie.

Renforcement visé de la collaboration tripartite

Le partenariat renforcé à long terme entre la ville et la campagne suppose la mise sur pied de structures d'organisation qui respectent à la fois les intérêts des espaces urbains et des espaces ruraux et leurs intérêts supérieurs communs.

Dans le cadre de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, la Confédération poursuit par conséquent les objectifs suivants:

- La Conférence tripartite assure une coopération verticale efficace pour mettre en œuvre et développer la politique des agglomérations. La Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations lui sert de cadre d'orientation. Il existe pour cela une instance ad hoc (p. ex. forum, conférence partielle, commission consultative).
- La Conférence tripartite assure une coopération verticale efficace pour mettre en œuvre et développer la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Il existe pour cela une instance ad hoc (p. ex. forum, conférence partielle, commission consultative).
- Le partenariat entre la ville et la campagne est renforcé. Pour cela, les thèmes qui intéressent tant la politique des agglomérations que la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne sont discutés dans le cadre d'une plateforme politique commune.

Institution d'une Conférence tripartite commune composée de deux conseils séparés, l'un pour les agglomérations, l'autre pour les espaces ruraux et les régions de montagne, en cours d'examen

La CTA examine actuellement la possibilité d'intégrer les espaces ruraux dans la coopération tripartite. Sur la base d'un examen approfondi, un rapport d'experts sur l'intégration des espaces ruraux dans la collaboration tripartite a été établi.⁴⁹ Il y décrit des modèles concrets pour intégrer les espaces ruraux dans la collaboration tripartite. Il contient également des recommandations sur le choix du modèle, sur les thèmes à cibler, sur les règles générales de fonctionnement et sur la représentation. En été 2015, le rapport sera discuté sur la base des résultats de la procédure de consultation et les étapes ultérieures seront décidées.

⁴⁷ SECO (2014): Rapport des experts à l'attention du SECO pour une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse. Berne.

⁴⁸ ARE (2014): Rapport pour l'élaboration d'une politique globale pour espaces ruraux et les régions de montagne. Berne.

⁴⁹ CTA (2014): Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit. Unveröffentlichter Berichtsentwurf der Projektleitung zuhanden der TAK (non publié).

La question de savoir si la collaboration verticale peut être organisée dans une conférence tripartite commune dépendra de l'issue du projet de la CTA. L'élargissement de la CTA aux espaces ruraux et aux régions de montagne sera approuvé par la Confédération si les conditions suivantes sont remplies:

- La Conférence tripartite se fonde sur les thèmes de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Le Projet de territoire Suisse sert de cadre d'orientation général supérieur.
- Les règles de procédure et le calendrier sont clairement définis. Les espaces urbains et les espaces ruraux doivent se voir offrir des structures d'égale valeur et les partenariats entre la ville et la campagne doivent être renforcés.
- Les acteurs de la Conférence tripartite doivent pouvoir se rattacher clairement à l'un des trois niveaux de l'Etat. Cette condition la distingue d'autres conférences. Un nouvel organisme responsable n'est pas nécessaire. La Conférence doit continuer à être dirigée par les cantons.

Le nom de la future Conférence tripartite et ses thèmes prioritaires de travail seront déterminés au cours d'une procédure tripartite.

Mesure pendant les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023:

M1. Remodelage actif de la Conférence tripartite sur les thèmes de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne et les thèmes visant à renforcer le partenariat entre la ville et la campagne.

15.5 Ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire

Positionnement dans la stratégie	
Principes d'action	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la collaboration • Optimiser les compétences et les bases légales
Thématiques	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel (A)
Périmètre d'action	<ul style="list-style-type: none"> • Sans délimitation territoriale
Statut	<ul style="list-style-type: none"> • Développement

La politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne sont des politiques transversales de la Confédération. Pour qu'elles puissent avoir un impact territorial important et efficace, une collaboration suprasectorielle et une bonne coordination entre les différentes politiques sectorielles sont indispensables.

La collaboration suprasectorielle à incidence territoriale est réglée dans la KoVo. Cette ordonnance se fonde sur les art. 8, 55 et 57 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997 (LOGA; RS 172.010) et vise à améliorer la cohérence de la politique fédérale en matière d'organisation du territoire. Les tâches fédérales qui ont des effets sur l'organisation du territoire ou le développement régional doivent être coordonnées avec les objectifs généraux de la politique d'organisation du territoire définis par le Conseil fédéral dans le Projet de territoire Suisse. Les départements, les offices et les services de l'administration générale de la Confédération sont tenus de coopérer et de coordonner leurs tâches relevant de la politique d'organisation du territoire. L'ordonnance régleme également la fonction, les tâches et l'organisation de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT) et du Conseil de l'organisation du territoire (COTER). Elle représente implicitement la base légale du Réseau de la Confédération pour l'espace rural (RCER), même si celui-ci n'est pas mentionné expressément dans l'ordonnance.

En dépit des efforts de coordination de la Confédération, tant les acteurs des espaces ruraux et des régions de montagne que les acteurs des agglomérations considèrent, avec regret, que

la coordination au niveau fédéral est encore trop faible. Ils rappellent que les cantons ont, à plusieurs reprises, souligné qu'une planification cantonale cohérente est très difficile si la Confédération ne coordonne pas, ou de manière insuffisante seulement, les tâches relevant de la politique d'organisation du territoire qu'ils sont chargés d'accomplir.

Renforcement de la coordination des politiques fédérales à incidence territoriale

La coordination de la politique des agglomérations avec la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne renforcera la cohérence du développement territorial. Pour cela, les politiques fédérales sectorielles à incidence territoriale devront être coordonnées entre elles le plus tôt possible, et leur coordination devra être améliorée. Un potentiel d'optimisation existe non seulement à l'intérieur de ces deux politiques, mais aussi entre, en particulier en ce qui concerne les aspects suivants:

- Détection précoce des futures questions d'actualité
- Pesée des intérêts en présence à un stade précoce sur les différentes mesures et les différents instruments
- Coordination des diverses politiques sectorielles en vue de la réalisation des objectifs
- Gestion précoce des conflits d'intérêts en cas d'intérêts contradictoires ou concurrentiels dans un contexte de ressources limitées entre diverses politiques sectorielles à incidence territoriale
- Meilleure exploitation des synergies des politiques sectorielles à incidence territoriale de manière à améliorer les effets souhaités des mesures sur le territoire
- Compétences suffisantes pour la collaboration suprasectorielle au niveau fédéral, et caractère contraignant de celle-ci, en particulier dans la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne
- Ressources suffisantes pour l'accomplissement des tâches de coordination dans la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, en particulier pour le groupe technique Politique des agglomérations (cf. chapitre 14.3) et le Réseau de la Confédération pour l'espace rural

Modification de l'ordonnance et mise en œuvre

Pour pouvoir exploiter les potentiels d'optimisation et améliorer l'efficacité de la coordination des politiques fédérales sectorielles, l'ordonnance sera réexaminée et, le cas échéant, modifiée. Depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998, l'ordonnance n'a été modifiée que sur des points de détail, alors que le contexte du développement territorial s'est profondément transformé et que de nouvelles nécessités sont apparues pour renforcer la collaboration horizontale. Plusieurs éléments de l'ordonnance, dont le conseil, ont déjà fait l'objet d'une évaluation qui montre la nécessité de modifier celle-ci.⁵⁰ Il convient à présent d'examiner l'efficacité et le bon fonctionnement de l'ordonnance dans son ensemble et d'autres instances de coordination (COT, RCER) prévues par celle-ci. Les résultats du rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Fluri 13.3820 et Germann 13.3835 du 26 septembre 2013 sur la mise en œuvre de l'art. 50 Cst. doivent aussi être pris en considération.

Des propositions de révision devront, si nécessaire, être élaborées parallèlement au réexamen de l'ordonnance. L'ARE et le SECO soumettront ensuite au Conseil fédéral, en 2015, une proposition de modification de l'ordonnance assortie de mandats correspondants pour la mise en œuvre. La suite des travaux dépendra de la décision du Conseil fédéral.

Mesure durant les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023:

M1. Réalisation des travaux découlant du réexamen et de la modification de l'ordonnance

⁵⁰ Ecoplan (2014): Kurzevaluation des Rats für Raumordnung (ROR): Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO und des Bundesamts für Raumentwicklung ARE.

15.6 Gestion des connaissances sur le développement territorial en Suisse

Positionnement dans la stratégie	
Principe d'action	<ul style="list-style-type: none"> • Elargir et diffuser les connaissances
Thématiques	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel (A) • Coordination de l'urbanisation et des transports (B) • Urbanisme durable et développement des espaces ouverts (C) • Renforcement de la cohésion sociale (D) • Renforcement de la compétitivité (E) • Financement et compensation des charges spéciales et des charges de centre (F)
Périmètre d'action	<ul style="list-style-type: none"> • Agglomérations • Territoires d'action selon le Projet de territoire Suisse • Secteurs stratégiques
Statut	<ul style="list-style-type: none"> • Nouveau

Les défis à relever dans les espaces urbains, les espaces ruraux et les régions de montagne sont nombreux. En raison des interdépendances croissantes entre la ville et la campagne, les réponses à leur apporter deviennent de plus en plus complexes. Les chercheurs et les acteurs sur le terrain disposent d'un vaste savoir et d'une large expérience en la matière. Pour que les acteurs sur le terrain puissent bénéficier des expériences et des connaissances déjà disponibles, le savoir existant doit être compilé, synthétisé et diffusé dans un langage clair. De par ses compétences, la Confédération est tenue de garantir les conditions nécessaires pour permettre un transfert ciblé des connaissances. Il existe un important potentiel en matière de transfert de savoir et de sensibilisation pour favoriser un développement territorial durable en Suisse. La mise en place d'un système de Gestion des connaissances permettra d'exploiter encore mieux le potentiel existant.

Améliorer le transfert de savoir et l'échange d'expériences

La Gestion des connaissances vise à rendre accessible l'état actuel des connaissances, à améliorer le transfert de savoir entre la recherche et la pratique et à garantir l'échange d'expériences entre les projets soutenus par la Confédération. Les offices fédéraux, les cantons, les communes et les autres personnes et institutions intéressées par les questions relevant de la politique de l'aménagement du territoire doivent être tenus au courant des dernières connaissances. Les acteurs étatiques et les acteurs non étatiques du développement territorial doivent être informés, formés et mis en réseau sur des plateformes adéquates.

Une mise en œuvre autour de deux axes

La réalisation des objectifs visés peut s'opérer par le biais des supports et des canaux d'information existants de l'ARE et du SECO. La mise en œuvre s'articulera principalement autour de deux axes :

Supports et canaux d'information existants

- Il convient de mieux utiliser, activer et mettre en réseau les plateformes existantes de l'ARE et du SECO. La recherche d'informations et la mise en réseau des acteurs concernés ou intéressés s'en trouveront simplifiées.
- L'ARE et le SECO maintiennent leur participation aux projets de recherche sur les questions en lien avec la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Les résultats sont livrés et diffusés sous une forme adéquate.
- La Confédération dispose d'une série de systèmes de monitoring sur le développement territorial (monitoring du développement territorial en Suisse, monitoring de l'espace

urbain, monitoring de l'espace rural, disparités régionales, monitoring du développement économique régional en Suisse, audit urbain, observation du paysage suisse [OPS] autres systèmes le cas échéant). Il est prévu d'actualiser ces systèmes et de les coordonner entre eux, en tenant compte notamment de la nouvelle définition des agglomérations de l'OFS (cf. annexe A). Les systèmes de monitoring s'appuieront aussi sur une définition mise à jour des espaces ruraux et des régions de montagne, qu'il faudra élaborer au cours de ces prochaines années. Les résultats de ces actualisations seront mis à la disposition des groupes cibles concernés.

Centre du réseau de développement régional regionsuisse

Le centre du réseau regionsuisse sert de plateforme du développement régional. Outre ses prestations pour la NPR, il proposera dorénavant aussi des prestations pour le transfert du savoir en matière de politique des agglomérations et de politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. L'avantage de cette approche est d'élargir le cercle des destinataires de regionsuisse, de s'adresser aux acteurs de la NPR, de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne sur une plateforme commune et d'exploiter les synergies.

regionsuisse contribuera à la mise en œuvre des deux politiques, en assurant notamment le transfert de savoir concernant l'AggloPol et la P-LRB dans leur ensemble, différents thèmes prioritaires, de nouveaux instruments et des thèmes concernant les territoires et les défis ville-campagne. Les prestations qui seront fournies à l'avenir par regionsuisse sont notamment les suivantes:

- Un domaine Web distinct pour les deux politiques
- L'intégration de thèmes qui concernent les deux politiques dans les supports d'information de regionsuisse
- La récolte d'exemples de bonne pratique
- L'organisation de manifestations et d'échanges d'expériences sur les thèmes des deux politiques.

La première phase de la collaboration (2016 à 2019) tiendra lieu de phase pilote. Un contrat de partenariat entre l'ARE et le SECO définira les prestations spécifiques que regionsuisse devra fournir en faveur de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Le bilan qui sera dressé après quatre ans décidera de la poursuite ou non de la collaboration pour la période 2020 à 2023 et, le cas échéant, de la forme et de l'intensité de celle-ci.

Mesures pendant les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023:

M1. Utilisation de la plateforme regionsuisse pour les thèmes de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne

M2. Participation à des projets de recherche traitant de thèmes relevant des deux politiques et valorisation des résultats pour le développement territorial suisse

M3. Actualisation du monitoring de l'espace urbain et du monitoring de l'espace rural dans le cadre du système de monitoring du développement territorial

M4. Optimisation des supports et des canaux d'information existants

M5. Actualisation de la définition statistique des espaces ruraux et des régions de montagne

Encadré 15: Exemple d'échange d'expériences (ERFA) à Berthoud sur le thème : « S'intégrer, s'engager : la participation au Projet urbain »

Dans le cadre du programme-pilote Projets urbains, une plateforme a été spécialement créée pour l'échange d'expériences et de connaissances, dans le but de promouvoir le dialogue entre les représentants des communes et des cantons participantes ainsi que des acteurs engagés dans les projets, afin de valoriser de manière pertinente les constats et enseignements tirés des différents projets. La Confédération est la mieux placée pour assurer un tel échange dans une perspective nationale. Le besoin en la matière est grand. Le séminaire organisé à Berthoud (BE) le 17 septembre 2013 sur la question de la participation dans les Projets urbains est un bon exemple. Il visait à amener les participants à un échange sur une vision commune de la « participation ». Il y était proposé des exposés et des travaux en groupes, ainsi que des exercices mettant en pratique des techniques concrètes de participation. Il ressort de ce séminaire que les processus participatifs ne sont ni une panacée ni un remède-miracle. Pour fonctionner et être efficace, la participation a besoin d'un coup de pouce politique, d'une bonne préparation du terrain par les spécialistes chargés du dossier au niveau des autorités et organisations compétentes et d'une forte motivation des participants. Ces derniers doivent se sentir soutenus et écoutés en tant que connaisseurs du terrain pour les questions liées au contexte dans lequel s'inscrit le projet. Au final, il s'agit d'établir une conception ralliant tous les acteurs du projet, suivant des règles respectées et assortie d'une communication transparente.⁵¹

16 Instruments et mesures de la coopération transfrontalière

Parallèlement aux instruments communs de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, il existe, dans le cadre de la coopération transfrontalière, d'autres instruments et mesures importants pour la politique des agglomérations de la Confédération.

Politique de cohésion de l'UE et coopération territoriale européenne (CTE)

La coopération territoriale européenne (CTE) fait partie intégrante de la politique de cohésion de l'Union européenne. En font partie des programmes transfrontaliers et transnationaux comme Interreg, URBACT et ESPON (cf. chapitre 7). La participation de régions suisses aux programmes transfrontaliers Interreg remonte au début des années 1990. La Confédération y a accordé son soutien dès 1995. Depuis 2008, la participation suisse aux programmes CTE s'effectue dans le cadre de la NPR. Pour recevoir un soutien financier de la Confédération, les projets doivent être conformes aux objectifs de la NPR. Les programmes sont également d'une importance centrale pour la politique des agglomérations de la Confédération.

- **URBACT:** URBACT est un programme de l'Union européenne qui a pour but de promouvoir l'échange d'expériences entre villes via la mise sur pied de réseaux thématiques. De multiples aspects du développement urbain y sont traités: p. ex. économie, mobilité, environnement, énergie, intégration sociale. En plus d'échanger leurs expériences, les villes constituent des groupes de soutien locaux chargés d'adapter les connaissances acquises à la situation locale selon un plan d'action.

Le programme est ouvert aux villes des pays membres de l'UE et aux villes de Suisse et de Norvège. Des régions et des institutions de recherche peuvent aussi participer à quelques activités. La Confédération encourage les villes suisses à participer au programme URBACT. L'échange ponctuel d'expériences sur des thèmes spécifiques pourrait encore être renforcé à l'avenir.

- **Interreg:** lancés par la Commission européenne en 1990, les programmes Interreg de coopération transfrontalière et transnationale demeurent un instrument important du

⁵¹ Programme Projets urbains (éd.) (2014): Synthèse de l'échange d'expériences du Programme Projets urbains «S'intégrer, s'engager: la participation dans les projets urbains». Berne.

développement territorial européen. Leur but est de contribuer à améliorer la compétitivité des régions et de faire disparaître les obstacles occasionnés par les frontières. Pour les agglomérations transfrontalières telles que Genève, Bâle ou Tessin-Milan, les programmes Interreg constituent un instrument de coopération important avec une dimension de politique extérieure marquée.

Les villes (et les hautes écoles qu'elles abritent) sont d'importants partenaires Interreg. Ce potentiel n'est cependant pas encore suffisamment exploité. Le recours à cet instrument dans les villes pourrait être encore intensifié à l'avenir. Différents thèmes se prêtent à ce jeu, comme la mobilité, les relations ville-campagne et la création de réseaux transfrontaliers pour encourager l'échange des connaissances.

- **ESPON:** le but d'ESPON («European Observation Network for Territorial Development and Cohesion») est de mettre en place un système pour l'observation du territoire européen. Le réseau d'observation du territoire compte non seulement les pays membres de l'UE, mais aussi des Etats voisins comme la Suisse. La participation de la Suisse à ESPON est très intéressante pour notre pays. D'abord, les instituts suisses de recherche ont accès aux différents projets et, donc, aux données, aux résultats et aux réseaux de recherche. Ensuite, la participation active de la Suisse permet d'intégrer les données qui concernent la Suisse et d'établir des comparaisons internationales.

De nombreux projets ESPON traitent de thèmes centraux pour les villes suisses. Les résultats pertinents des travaux de recherche pourront être intégrés davantage encore par la Confédération dans la politique suisse des agglomérations.

Mesures pendant les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023:

M1. Encouragement de la participation des agglomérations suisses aux programmes de l'UE (Interreg, URBACT)

M2. Amélioration de la diffusion des résultats des projets de recherche (ESPON)

Processus politiques dans les agglomérations transfrontalières

Pour les agglomérations transfrontalières, des instruments de droit peuvent s'avérer utiles tant pour l'accomplissement de tâches communes que pour l'amélioration et la consolidation de processus politiques.

- Dans le cadre de la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention de Madrid) et de l'Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, deux instruments ont été institués pour améliorer la coopération transfrontalière: les groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT) et les groupements eurorégionaux de coopération (GEC).
- Dans le cadre de la politique de cohésion, l'UE soutient par ailleurs l'institution de «groupements européens de coopération territoriale» (GECT). Les GECT ont pour objectif de faciliter la coopération transfrontalière grâce à l'application d'un cadre juridique uniforme obéissant à celui d'un des pays participants. Depuis 2014, les GECT peuvent compter un Etat membre de l'UE et un pays tiers, ce qui ouvre de nouvelles perspectives à des espaces urbains transfrontaliers comme Genève ou le Mendrisiotto.

La coopération transfrontalière relève principalement de la compétence des cantons et des communes. Le maintien et le développement des relations suisses avec ses pays voisins, avec une attention particulière pour les régions frontalière constituent pourtant également une des priorités de la politique extérieure. La Confédération peut notamment soutenir des aggro-

mérations transfrontalières en les informant sur les divers instruments à disposition et en encourageant les échanges entre les agglomérations. La Confédération accorde également un appui financier à des projets transfrontaliers dans le cadre de la NPR.

Mesures durant les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023:

M3. Soutien aux agglomérations transfrontalières

Encadré 16: Rurbance: relations entre espaces ruraux et espaces urbains des régions alpines

L'absence de coordination entre domaines politiques et économiques met à mal les relations traditionnelles entre espaces ruraux et espaces urbains. Ces relations contribuent pourtant de manière essentielle à la qualité de vie, à la culture et à l'identité d'un territoire. Rurbance – un projet du programme Espace Alpin Interreg de l'UE – analyse les relations entre les espaces urbains et les espaces ruraux de régions alpines de six pays européens. Les 18 projets-pilotes poursuivis dans ce cadre ont pour but de développer de nouvelles stratégies de gouvernance pour surmonter les frontières politiques et renforcer les réseaux des communautés urbaines et rurales. L'approche choisie par Rurbance est d'examiner des concepts locaux en cours dans les régions pilotes pour présenter le potentiel d'amélioration des stratégies de gouvernance. Des séminaires réunissant experts et milieux intéressés sont organisés pour développer des processus de décision participatifs.

Dans le cadre de Rurbance, la ville de Zurich analyse, en collaboration avec plusieurs cantons, les relations avec les régions situées le long de l'axe du Gothard. Plus de deux millions d'habitants vivent le long de l'axe situé entre Zurich et Milan, c'est-à-dire environ un quart de la population suisse sur une surface représentant environ 16% du territoire. Si l'on considère de manière détaillée les régions qui composent ce territoire, une forte segmentation apparaît. Au début (Zurich, Zoug) et à la fin du corridor (Tessin au-dessous de la Léventine jusqu'à Milan), la région est densément peuplée. Entre ces deux extrémités, les régions sont peu, voire très peu urbanisées, en particulier dans le canton d'Uri et dans la Léventine. L'ouverture des tunnels de base du Gothard et du Ceneri transformera profondément le corridor compris entre Zurich et Milan. D'où la nécessité de trouver des possibilités de coopération et de gouvernance durable.

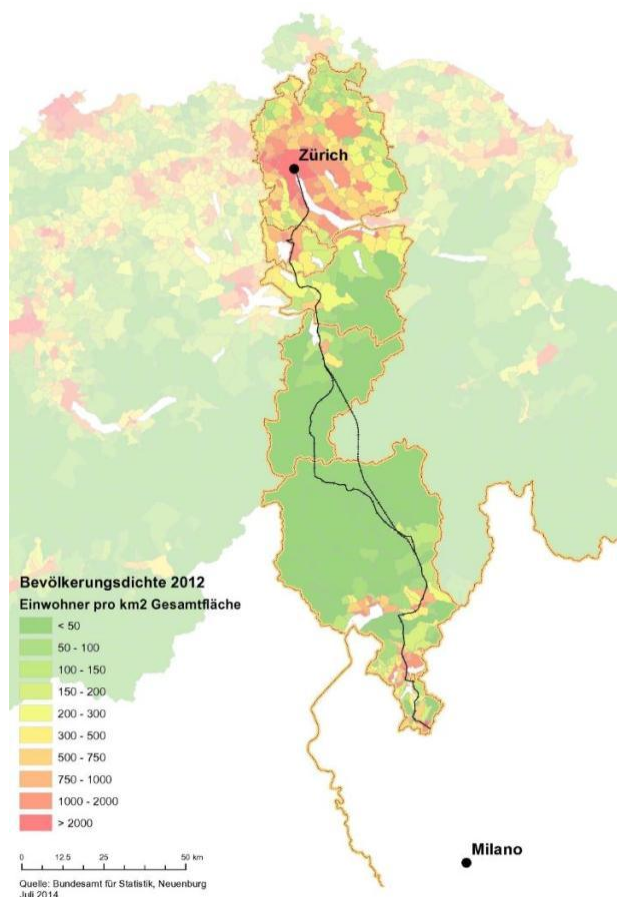


Figure 12: densité de la population le long de l'axe de transit Zurich - Tessin

17 Ressources

Tous les niveaux de l'Etat doivent contribuer au financement des tâches de la politique des agglomérations. Le principe de l'équivalence fiscale s'applique: codécision, cofinancement et utilisation doivent former un tout. Tout participant assume en règle générale aussi une partie du financement. La première des priorités est d'utiliser au mieux les ressources disponibles, d'optimiser leur utilisation dans les politiques existantes, qu'il s'agisse des politiques sectorielles ou des politiques et programmes suprasectoriels, et de veiller à ce que les politiques existantes répondent encore mieux aux besoins et aux défis des agglomérations. En cas de besoin avéré, il faut examiner, à tous les niveaux de l'Etat, s'il convient d'injecter des fonds supplémentaires. La Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations tient lieu de cadre d'orientation.

Au niveau de la Confédération, il faut en tout premier lieu optimiser et consolider les instruments existants. Le fonds d'infrastructure étant limité dans le temps, les moyens nécessaires au financement des projets d'agglomération Transports et urbanisation ne suffiront pas pour assurer durablement le financement des tâches. Le financement à long terme sera assuré avec la création du fonds FORTA. Les ressources nécessaires seront demandées dans le projet de message correspondant.

Des instruments et des mesures complémentaires sont nécessaires pour mettre en œuvre la politique des agglomérations 2016+. Ils résulteront de la mise en œuvre des mandats du Conseil fédéral (cf. chapitre 2.2), des contributions de la Confédération à la mise en œuvre de la Stratégie tripartite et de la coordination avec la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Une partie des ressources nécessaires est déjà assurée (projets-modèles pour un développement territorial durable, Gestion des connaissances sur le développement territorial en Suisse).

Pour garantir les ressources supplémentaires nécessaires, il est prévu d'exploiter d'abord les synergies avec les politiques sectorielles de la Confédération déployant des effets sur les agglomérations: politique des étrangers et d'intégration (programme Cohésion dans les quartiers), politique de promotion économique (programme pilote Territoires d'action, systèmes régionaux d'innovation, instruments et mesures de la coopération transfrontalière). Les ressources humaines et financières nécessaires seront définies dans le cadre du développement des différentes politiques sectorielles et, au besoin, sur la base de modifications législatives. D'éventuelles ressources supplémentaires devront être demandées dans le cadre de propositions adressées au Conseil fédéral concernant la mise en œuvre de dispositions légales ou d'adoption de messages.

Les activités visant à améliorer la coordination au niveau fédéral (groupe technique Politique des agglomérations) et la coordination verticale entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes (Conférence tripartite) nécessiteront également des ressources humaines et financières supplémentaires qui seront à financer principalement par des ressources existantes. Celles-ci ainsi que leur compensation seront déterminées au moment du réexamen et de la modification de l'ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire et de la Convention sur la CTA.

La Figure 13 présente une vue d'ensemble des autorités compétentes, des bases légales et des ressources requises par les instruments et mesures de la politique des agglomérations 2016+ ainsi que les instruments et mesures à mettre en œuvre avec la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. On y voit comment seront assurées les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la politique des agglomérations 2016 à 2023.

	Autorités compétentes L'office tête de file est souligné.	Bases légales	Ressources
Instruments et mesures de la politique des agglomérations			
Projets d'agglomération Transports et urbanisation	<u>ARE</u> , OFROU	Fonds FORTA pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (travaux en cours)	Ressources demandées dans le message FORTA
Programme Cohésion dans les quartiers	<u>ARE</u> , SEM, OFL, CFM, SLR	Loi sur l'aménagement du territoire (LAT), en lien avec la révision de la loi sur les étrangers et l'intégration LEI (travaux de modification en cours)	Les ressources seront sollicitées au moment de la modification de la LAT, en lien avec l'entrée en vigueur de la LEI.
Groupe technique Politique des agglomérations	<u>ARE</u> , SECO, autres instances en cours de clarification	KoVo (mandat pour l'analyse de la nécessité d'une adaptation donné)	Les ressources seront demandées en 2015 au moment de la décision du CF de modifier l'ordonnance, à financier principalement avec des ressources existantes.
Instruments et mesures communs de la politique des agglomérations et de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne			
Projets-modèles pour un développement territorial durable	<u>ARE</u> , OFROU, OFEV, OFSP, OFSPO, OFAG, OFL, SECO	Politiques actuelles des offices fédéraux participants; 2 ^e révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (en cours)	Financement 2014 – 2018 assuré par les offices fédéraux participants
Programme-pilote Territoires d'action (PHR)	<u>SECO</u> , ARE	Loi fédérale sur la politique régionale	Financement avec des ressources existantes du budget NPR
Systèmes régionaux d'innovation (RIS)	SECO	Loi fédérale sur la politique régionale	Financement avec des ressources existantes du budget NPR
Réexamen et modification de la KoVo	ARE et SECO	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration LOGA	Financement assuré par les offices fédéraux participants
Conférence tripartite	<u>ARE</u> , SEM, OFJ, SECO, autres instances fédérales en cours de clarification	Convention CTA (à modifier le cas échéant en cas d'intégration des espaces ruraux et des régions de montagne)	Les ressources supplémentaires éventuelles seront demandées au moment de la modification de la Convention CTA
Gestion des connaissances sur développement territorial en Suisse	<u>SECO</u> , ARE	Loi fédérale sur la politique régionale, politiques actuelles des offices fédéraux participants	à financier principalement avec des ressources existantes

Instruments et mesures de la coopération transfrontalière			
Interreg; ESPON, URBACT	SECO, ARE	Loi fédérale sur la politique régionale	Financement avec des ressources existantes du budget NPR

Figure 13: Autorités compétentes, bases légales et ressources des mesures et des instruments de la politique des agglomérations de la Confédération 2016 - 2023.

18 Monitoring et évaluation

La mise en œuvre de la politique des agglomérations 2016+ de la Confédération a lieu pendant les législatures 2016 à 2019 et 2020 à 2023. La mise en œuvre incombe à l'ARE et au SECO. L'office tête de file est l'ARE.

La cohérence entre les mesures réalisées et les objectifs visés doit être assurée d'emblée dans tous les domaines politiques, en particulier dans ceux en lien avec le développement territorial. L'élaboration d'un modèle d'impact est par conséquent indispensable. Pour la politique des agglomérations 2016+, ce modèle se présente comme suit:

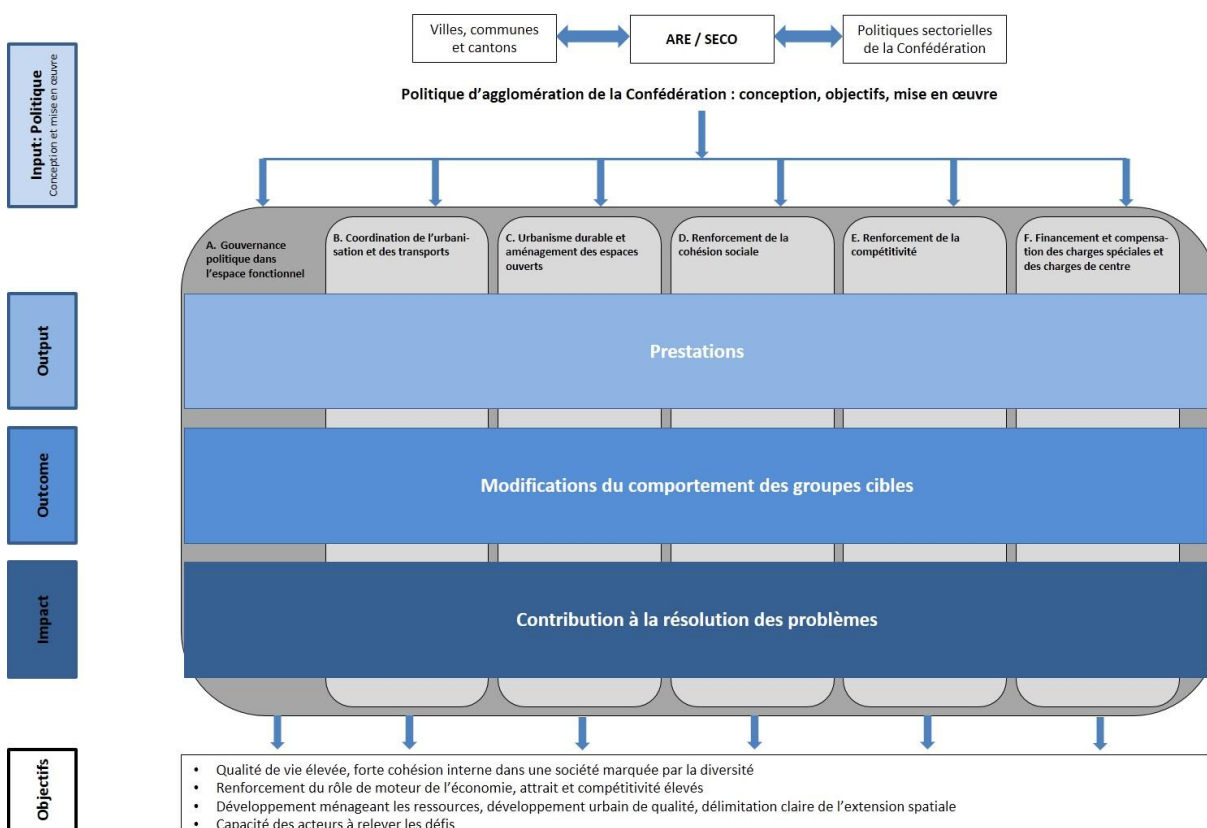


Figure 14: Modèle d'efficacité

A la fin de la première période de quatre ans – soit durant le second semestre de 2018 – la mise en œuvre de la politique des agglomérations fera l'objet d'une première évaluation sur la base du modèle d'efficacité. Ses conclusions permettront de procéder aux modifications nécessaires et d'optimiser la mise en œuvre de la politique durant la seconde période. Cette évaluation intermédiaire pourra être menée soit par l'ARE et le SECO, soit, le cas échéant, par un mandataire externe.

Durant la seconde moitié de 2022, une évaluation finale sera menée en vue de la préparation du cycle suivant (2024 à 2031). Dans un souci d'objectivité, un organisme extérieur devra être chargé de la réalisation de cette évaluation.

Les résultats de l'évaluation finale accompagnés d'une prise de position de l'ARE et du SECO feront l'objet d'un rapport à l'attention du Conseil fédéral.

Les résultats permettront de définir les instruments dans les domaines de la gouvernance (controlling), du compte rendu (reporting), de l'observation (monitoring) et de l'évaluation pour la mise en œuvre de cette politique (système CRME). Les mesures dans ces quatre domaines permettront d'évaluer la politique des agglomérations de la Confédération et de mesurer l'impact de celle-ci.

Annexes

Annexe A: Nouvelle définition des agglomérations

La définition des agglomérations à laquelle il est fait référence dans le présent rapport se fonde sur le Recensement fédéral 2000 et la définition publiée en 2003 par l'Office fédéral de la statistique (OFS).⁵² Selon cette définition, l'espace urbain en Suisse est composé de 50 agglomérations et de 5 villes isolées et regroupe près de 900 communes (état des communes en 2014). Les autres zones sont qualifiées d'espaces ruraux, sans classification plus détaillée. La caractérisation des espaces ruraux et des régions de montagne se réfère à la typologie de l'ARE.⁵³

Dans le cadre du projet «Agglosuisse», l'OFS a procédé à une révision substantielle de la définition des agglomérations durant plusieurs années, avant de publier une définition de l'espace à caractère urbain en décembre 2014.⁵⁴ Les mesures statistiques effectuées ces dix dernières années confirment que les agglomérations ont connu un développement dynamique au fil du temps. La définition précédente ne reflétait pas suffisamment cette évolution et réagissait aux fusions de communes. Par ailleurs, les jeux de données utilisés dans la définition précédente n'étaient plus disponibles sous la même forme, alors qu'il était possible d'avoir recours à des données plus récentes. La nouvelle définition englobe des critères à la fois morphologiques et fonctionnels. Elle permet de subdiviser l'espace à caractère urbain en Suisse en plusieurs catégories: Commune-centre d'agglomération, Commune de la couronne d'agglomération, Commune multi-orientée (commune dont le fonctionnement est orienté vers plusieurs centres d'agglomération) et Commune-centre hors agglomération (cf. Figure). Les autres communes tombent dans la catégorie «Commune sans caractère urbain».

	Catégorie de communes				
	Commune-centre d'agglomération	Commune de la couronne d'agglomération	Commune multi-orientée	Commune-centre hors agglomération	Commune rurale sans caractère urbain
Typologie territoriale					
Agglomération	X	X			
Centre (dans et hors agglomération)	X			X	
Communes de couronne et multi-orientées		X	X		
Espace à caractère urbain	X	X	X	X	
Espace rural sans caractère urbain					X

Source: OFS (2014a): L'espace à caractère urbain en Suisse en 2012: une nouvelle définition des agglomérations et d'autres catégories d'espace urbain. Neuchâtel.

Les caractéristiques calculées selon la nouvelle définition de l'agglomération diffèrent de celles basées sur la définition de 2000. Ces différences résultent en partie de développements réels (urbanisation croissante, phénomènes de suburbanisation, mobilité grandissante) et en partie d'adaptations méthodologiques (approche selon une grille prédéfinie et d'autres critères de sélection).

La nouvelle définition permet d'identifier 49 agglomérations, au lieu de 50 précédemment. Alors que 5 agglomérations répondant à la définition de 2000 perdent leur statut, quatre autres y accèdent. Les communes-centres d'agglomération occupent un territoire plus vaste que les villes-centres de la définition de 2000. Ces dernières étaient alors au nombre de 63 (une à

⁵² http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html, accès le 14.01.2015.

⁵³ ARE (2012): Monitoring de l'espace rural: rapport de synthèse 2012. Berne.

⁵⁴ OFS (2014b): L'espace à caractère urbain en 2012. Rapport explicatif. Neuchâtel.

deux par agglomération). On compte aujourd'hui 430 communes-centres, soit neuf par agglomération en moyenne. Les agglomérations ont gagné du terrain et englobent aujourd'hui 1099 des 2352 communes de Suisse. En 2000, elles englobaient 881 des 2899 communes

En raison notamment de l'introduction de la nouvelle catégorie «Commune multi-orientée», on assiste à une augmentation substantielle de la proportion des communes à caractère urbain et de leur population: le nombre de ces communes est passé de près de 900 à largement 1500, et le pourcentage de leur population de près de 75 % à 84%. 350 communes (7% de la population résidante de la Suisse) tombent dans la nouvelle catégorie de l'espace multi-orienté – jusqu'à présent, près de 300 d'entre elles faisaient partie de l'espace rural. 57 communes entrent dans la catégorie «Commune-centre hors agglomération». La nouvelle catégorie «Commune multi-orientée» souligne l'enchevêtrement grandissant ville – campagne, noté dans le présent rapport, et le fait qu'il est aujourd'hui plus difficile de procéder à une délimitation claire. Ce constat s'applique également en partie aux communes de la couronne d'agglomération.

Cette évolution soulève des questions quant au périmètre de l'agglomération devant être utilisé. L'ARE et le SECO définissent la suite des opérations en relation avec la Politique des agglomérations. Il n'est pas exclu que l'ARE et le SECO adoptent leur propre délimitation spatiale, plus restrictive, des périmètres d'agglomération, sur la base de la définition de 2014 de l'OFS.

Les adaptations résultant de l'adoption d'une nouvelle définition de l'agglomération en relation avec la Politique des agglomérations de la Confédération sont multiples ; elles nécessitent des clarifications plus poussées et impliquent de procéder par étapes.

- Les analyses d'observation du territoire relatives à la Politique des agglomérations et à la Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne doivent être actualisées à l'aune d'une nouvelle définition de l'agglomération. Cette mesure est prévue pour la mise en œuvre des deux domaines politiques.
- Les périmètres d'action prévus dans la Politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne sont flexibles et se recoupent en partie. Ils sont déterminés par les défis posés et les périmètres fonctionnels appropriés pour relever ces défis. A cet égard, une nouvelle définition de l'agglomération peut s'avérer utile, mais elle ne saurait être appliquée de manière rigide à la Politique des agglomérations et à la Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne.
- Conformément à l'art. 17b al. 2 de la LUMin, pour attribuer les contributions aux infrastructures de transport des villes et agglomérations, la Confédération s'appuie sur la définition des agglomérations selon l'OFS. Il importe d'adapter cette disposition, dans la mesure où elle n'est plus en adéquation avec une nouvelle définition de l'agglomération. Pour la troisième génération des projets d'agglomération en cours d'élaboration (2019 à 2022), l'«acquis» selon la définition de l'agglomération de l'OFS de l'année 2000 est garanti. le DETEC fixe la suite des opérations.

Annexe B: Table des figures

Figure 1: Projet de territoire Suisse – Stratégie 1: mettre en place des territoires d'action et renforcer le réseau po-lycentrique de villes et de communes.....	12
Figure 2: Interfaces entre la politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne.....	14
Figure 3: Croissance démographique dans les villes-centres, dans d'autres communes d'agglomération et dans les espaces ruraux.....	21
Figure 4: Coopération transfrontalière dans l'exemple de l'agglomération du Grand Genève.....	23
Figure 5: Distance journalière par personne.....	25
Figure 6: Développement de la surface d'habitat et d'infrastructure, de la population et de l'emploi dans l'espace urbain et l'espace rural.....	27
Figure 7: Evolution de la part de logements vacants dans le parc de logements.....	28
Figure 8: Emplois dans les branches de services à haut niveau de connaissances et dans les branches de la haute technologie, selon les types de territoire.....	30
Figure 9: Revenus fiscaux et financiers, charge nette des communes et charge fiscale des personnes physiques dans les centres et en périphérie, 2010.....	31
Figure 10: Concept de la politique des agglomérations de la Confédération à partir de 2016.....	42
Figure 11: Instruments et mesures et leur ancrage territorial et thématique.....	51
Figure 12: densité de la population le long de l'axe de transit Zurich - Tessin.....	76
Figure 13: Autorités compétentes, bases légales et ressources des mesures et des instruments de la politique des agglomérations de la Confédération 2016 - 2023.....	79
Figure 14: Modèle d'efficacité.....	79

Annexe C: Liste des abréviations

ACS	Association des Communes Suisses
AggloPol	Politique d'agglomération
ARE	Office fédéral du développement territorial
CdC	Conférence des Gouvernements Cantonaux
CFM	Commission fédérale pour les questions de migration
COT	Conférence pour l'organisation du territoire
COTER	Conseil de l'organisation du territoire
Cst.	Constitution fédérale
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations
CTE	Coopération territoriale européenne
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
ERFA	Echange d'expériences
EUSALP	Stratégie macrorégionale alpine
FEDER	Fonds européen de développement régional

FORTA	Le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
GEC	Groupements eurorégionaux de coopération
GECT	Groupement européen de coopération territoriale
GLCT	Groupements locaux de coopération transfrontalière
KoVo	Ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire du 22 octobre 1997 (RS 709.17)
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (RS 700)
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
LF	Loi fédérale
LFInfr	Loi sur le fonds d'infrastructure du 6 octobre 2006 (RS 725.13)
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997 (RS 172.010)
LUMin	Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière du 22 mars 1985 (RS 725.116.2)
MUR	Monitoring de l'espace urbain
NPR	Nouvelle politique régionale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODM	Office fédéral des migrations (jusqu'au 31.12.2014)
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFJ	Office fédéral de la justice
OFL	Office fédéral du logement
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSP0	Office fédéral du sport
OFT	Office fédéral des transports
OPS	Programme Observation du paysage suisse
OUMin	Ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier du 7 novembre 2007 (RS 725.116.21)
PHR	Programme pilote Territoires d'action
P-LRB	Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne
RCER	Réseau de la Confédération pour l'espace rural

RIS	Systèmes régionaux d'innovation
RPT	Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	Recueil systématique
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations (depuis le 1.1.2015)
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TST	Transfert de savoir et de technologie
UE	Union européenne
UVS	Union des villes suisses

Annexe D: Glossaire

Agglomération (d'après la définition de l'OFS basée sur le Recensement fédéral de la population 2000)⁵⁵

Une agglomération forme un ensemble d'au minimum 20 000 habitants, grâce à la réunion des territoires de plusieurs communes adjacentes. Chaque agglomération possède une zone centrale formée d'une ville-centre (10 000 habitants au moins) et, suivant le cas, d'autres communes offrant chacune 2000 emplois au minimum ainsi que 85 emplois (personnes occupées dans la commune) sur 100 personnes actives occupées domiciliées dans la commune. Sont rattachées à l'agglomération, les communes ayant une frontière commune avec elle, ou y envoyant travailler au minimum 1/6 de leur population active occupée. Pour une délimitation exacte, l'Office fédéral de la statistique (OFS a recours à des critères supplémentaires (continuité des structures bâties, densité d'habitants et d'emplois par hectare, croissance démographique, flux de pendulaires, proportion de personnes résidentes travaillant dans le secteur primaire). En Suisse, près de trois personnes sur quatre vivent dans les villes et les agglomérations. Plus de 80 % des emplois se trouvent dans les agglomérations. En 1980, la Suisse comptait 33 agglomérations. Depuis 2000, elle en totalise 50 (cf. OFS, Recensement fédéral 2000).

Biodiversité

La biodiversité englobe la diversité des espèces, la diversité génétique et la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions à l'intérieur de chacun de ces trois niveaux et entre ceux-ci.

Charges spéciales / charges de centre

Les centres comptent souvent un pourcentage élevés de personnes âgées nécessiteuses et d'étrangers. Ces groupes de population peuvent occasionner à la collectivité des charges supérieures à la moyenne, p.ex. dans les domaines de la santé, de la prévoyance sociale et de l'intégration (=charges spéciales). Les villes-centres sont par ailleurs confrontées à des coûts supérieurs à la moyenne qu'elles doivent assumer du fait de leur rôle économique, social et culturel. Elles doivent par exemple assumer les surcoûts de la sécurité publique et les surcoûts inhérents aux zones à forte densité d'habitation ou de places de travail (coûts inhérents à une structure bâtie compacte) (=charges de centre). L'ancienne péréquation financière n'aidait que les régions de montagne. Dans la RPT, les

⁵⁵ La définition des agglomérations à laquelle il est fait référence dans le présent rapport se fonde sur le Recensement fédéral 2000 (voir Annexe A).

charges des centres sont désormais compensées par le biais de la compensation des charges dues aux facteurs sociodémographiques.⁵⁶

Communes périphériques

Les communes de l'agglomération qui entourent la ville-centre sont appelées communes périphériques.

Compensation des avantages et des charges

En développement territorial, la compensation des avantages et des charges signifie que les avantages et les inconvénients qui apparaissent lors de réaménagements supracommunaux soient compensés sous forme d'un dédommagement financier ou d'un échange (p.ex. remembrement) entre les territoires concernés.

Densification

La densification consiste à utiliser de manière plus efficace des surfaces déjà bâties, des parcelles non construites en milieu bâti et des infrastructures existantes (p.ex. surélévations, annexes) dans le but de ménager les espaces encore libres en dehors des territoires déjà largement construits. L'exploitation des réserves internes d'utilisation dans un milieu bâti existant doit satisfaire à des exigences tant quantitatives que qualitatives. A mesure que le degré d'utilisation des surfaces construites augmente, l'importance des espaces ouverts, tels que les parcs et les places publiques, augmente aussi. Ces espaces ouverts tiennent lieu de surfaces de compensation pour de multiples besoins à l'intérieur du milieu bâti.

Développement cohérent du territoire

Un développement cohérent du territoire est un développement territorial dans lequel les thèmes et les espaces sont coordonnés dans une perspective globale et dans le respect du principe du développement durable. Il peut s'agir par exemple de la planification commune de l'urbanisation et du développement des transports. Ou du développement des espaces urbains et des espaces ruraux dans une perspective globale tenant compte de leurs interdépendances. Pour assurer un développement cohérent du territoire, il faut déceler le plus tôt possible les conflits territoriaux. Par ailleurs, il convient d'exploiter les synergies territoriales en fixant des priorités d'affectation, car il n'est pas possible de tout faire partout à la fois. Un développement territorial cohérent sert à maintenir ou à renforcer la diversité, la solidarité et la compétitivité de la Suisse.

Economie de la connaissance

On entend par économie de la connaissance un système d'activités qui dépend de la connaissance dans une grande mesure. L'économie de la connaissance inclut les entreprises dont les prestations sont étroitement liées à la connaissance et les sociétés de haute technologie, mais aussi les institutions actives dans la recherche, de même que certains éléments de la formation universitaire (degré tertiaire) et du secteur de la création. La connaissance y est utilisée comme ressource décisive, par exemple par l'engagement de collaborateurs et collaboratrices hautement qualifiés ou par la combinaison de résultats scientifiques et d'expériences concrètes. Par ailleurs, la connaissance y est aussi générée, par exemple sous forme de nouveaux brevets, de produits innovants ou d'artefacts culturels.

Effet de déversement

D'un point de vue économique, les charges et les avantages de centre sont des effets territoriaux externes. Ces effets de déversement peuvent être définis comme les conséquences positives ou négatives d'une collectivité territoriale sur des entreprises, sur des ménages privés ou sur d'autres collectivités publiques ne donnant droit à aucun dédommagement. Les effets de déversement ont deux conséquences indésirables: (1) problèmes d'allocation / pertes de richesse: l'offre de prestations centralisées tend à être trop faible, car les habitants de la ville-centre qui les financent ne veulent pas en faire profiter gratuitement des tiers. Inversement, les habitants des communes externes ne peuvent pas faire connaître leurs opinions, car ils n'ont aucune possibilité de codécision; (2) problème

⁵⁶ Département fédéral des finances DFF et Conférence des gouvernements cantonaux CdC (2007): Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPR). Berne.

de distribution: les effets de déversement engendrent un sentiment d'injustice chez les contribuables qui offrent les prestations centralisées. Ce sont eux qui financent les prestations dont d'autres profitent gratuitement.⁵⁷

Espace de délasserement de proximité

Un espace de délasserement de proximité est un territoire peu ou pas construit situé à proximité d'une agglomération. Il sert d'espace de régénération et de cadre pour le sport et les loisirs. Les espaces de délasserement de proximité peuvent être des territoires agricoles, des forêts, des lacs et des rivières. Ils sont facilement accessibles et possèdent des caractéristiques naturelles et paysagères particulières.

Espace favorable à l'activité physique

Espace qui propose des infrastructures adaptées et attrayantes de toute nature et en nombre suffisant pour permettre à tous les groupes de la population de pratiquer une activité physique.

Espace fonctionnel

Un espace fonctionnel se définit par les interpénétrations de nature sociale, économique ou culturelle qui se tissent entre ses différentes parties (communes ou régions). Ces interpénétrations sont visibles notamment dans les flux de pendulaires (pour le travail ou pour raison d'études) ainsi que le trafic de loisirs (centres commerciaux, activités de loisirs et culturelles) et les échanges commerciaux (relations entre entreprises). Aujourd'hui, domicile, travail et loisirs d'une personne prennent de moins en moins souvent place dans une seule et même ville ou commune. La qualité des voies de transport permet à la population de parcourir au quotidien des distances de plus en plus grandes, de sorte que les espaces fonctionnels ont tendance à gagner du terrain en permanence.

Espace métropolitain (d'après le Projet de territoire Suisse)

Les espaces métropolitains sont des territoires d'action au rayonnement international qui sont d'une extrême importance pour la Suisse en raison de leur pouvoir économique, de leur force d'innovation et de leur compétitivité internationale. Leurs différentes parties sont liées par une étroite interdépendance fonctionnelle : flux de pendulaires, réseaux économiques, échanges de prestations de services et interaction pour les activités de loisirs et l'offre culturelle. Leur rayonnement international résulte principalement de la participation au réseau économique international, de la concentration de sièges d'entreprises internationales, de la qualité du raccordement au réseau de transports international, de leur position internationale dans les domaines de la formation et de la recherche et d'une offre culturelle de haut niveau. Les espaces métropolitains définis dans le Projet de territoire Suisse ne correspondent pas à la notion d'aires métropolitaines utilisée par l'Office fédéral de la statistique, qui est définie uniquement par les interdépendances pendulaires.

Espace ouvert

Par espace ouvert, on entend un espace qui n'est pas construit, à l'intérieur ou à proximité du milieu bâti. Il s'agit notamment des espaces verts et des places publiques, l'espace de délasserement de proximité des zones agricoles, des forêts, des réserves naturelles ainsi que des cours d'eau et des lacs. Les espaces ouverts remplissent de nombreuses fonctions : ils sont un facteur de qualité de vie pour les habitant-e-s et de bien-être pour les personnes qui travaillent à proximité, ils favorisent la vie sociale, le sport et l'activité physique, ils donnent de la tranquillité et du délasserement et ils jouent un rôle essentiel pour l'équilibre climatique et la biodiversité, mais aussi pour l'agriculture et l'exploitation forestière.

Espace périurbain

L'espace périurbain se situe à l'intérieur et en partie à l'extérieur des agglomérations. Il jouxte l'espace suburbain ou se situe le long des principaux axes de transit. De nombreuses communes dans l'espace périurbain ont connu au cours de ces dernières années un développement important, ce qui a renforcé leur dépendance envers les agglomérations. En de nombreux endroits, le territoire est peu bâti et la qualité de la desserte par les transports publics varie fortement selon les régions. L'espace périurbain est cependant le point de départ d'un flux croissant de pendulaires qui convergent vers les

⁵⁷ Frey, R. L. (1990): Städtewachstum – Städtewandel. Basel und Frankfurt am Main.

agglomérations. L'espace périurbain abrite encore de vastes surfaces agricoles qui sont toutefois soumises à une forte pression immobilière. L'urbanisation galopante contribue au mitage du territoire.

Espace rural

Par espace rural, on entend tout espace situé hors d'une agglomération ou d'une ville isolée au sens statistique. Selon cette définition, l'espace rural couvre 31 000 km², soit environ 77 % de la superficie du pays. Environ 2,07 millions de personnes y vivent, soit largement 26 % de la population (cf. l'Office fédéral de la statistique, Recensement fédéral de la population 2010). L'espace rural, qui inclut deux tiers de toutes les communes, se caractérise par une grande hétérogénéité. Le Rapport 2005 sur le développement territorial distingue trois espaces-types : l'espace rural périurbain, les centres touristiques alpins et l'espace rural périphérique. Ces trois types d'espaces sont confrontés à des défis parfois très différents.

Espace suburbain

Un espace suburbain ceinture un centre et jouxte l'espace urbain. D'étroites relations fonctionnelles lient l'espace suburbain et le centre. L'espace suburbain comprend des parties à forte densité d'urbanisation et d'autres beaucoup moins denses. Il se caractérise par la diversité des fonctions qu'il assume et se présente souvent comme une mosaïque de zones d'habitat, d'infrastructures, de zones de délasserment, de territoires agricoles et de forêts. Grâce à sa proximité du centre, il bénéficie, dans certaines parties ou le long de certains axes, d'un très bon raccordement aux réseaux de transports. Au cours des dernières années, l'espace suburbain a connu un développement fulgurant, parfois aussi chaotique.

Espace urbain

Un espace urbain comprend le cœur d'une agglomération ainsi que les quartiers et banlieues proches qui jouxtent le centre et sont densément bâtis. Il présente une forte densité d'urbanisation et la majeure partie de la population de l'agglomération y vit. Avant tout lieu de domicile et travail, l'espace urbain propose une très grande offre en biens et services, en institutions culturelles et en parcs. Il est central, constitue un important nœud de transports – publics notamment – et c'est la destination d'un flux pendulaire considérable.

Facteurs durs, facteurs mous

Dans les discussions sur les avantages comparatifs des Etats, des cantons, des régions, des villes et des communes, on établit souvent une distinction entre facteurs durs et facteurs mous. Les facteurs durs sont par exemple l'offre de terrains, les liaisons de transport, la proximité des fournisseurs, la présence d'une main-d'œuvre qualifiée, les débouchés régionaux, les possibilités de coopération, les impôts et les taxes. Ils sont en général quantifiables et représentent une condition importante pour l'implantation ou le maintien d'une entreprise sur un site. Parmi les facteurs mous figurent par exemple l'image, le climat social, l'offre de formation et l'offre culturelle, la qualité de vie et les possibilités de loisirs. Ces facteurs sont difficilement quantifiables, mais jouent un rôle important dans l'activité d'une entreprise.

Friche urbaine

On désigne par friches urbaines les sites, à l'intérieur des zones urbaines, qui ne sont plus entièrement utilisés. Parmi les friches urbaines figurent les terrains vides après démolition de constructions industrielles, les parties de bâtiments désaffectées, des installations techniques, des terrains ou des infrastructures ferroviaires ainsi que les sites utilisés autrefois à des fins militaires. Les friches urbaines présentent une importance stratégique pour l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti existant. Un terrain non construit du tout, même situé en zone industrielle, n'est pas considéré comme une friche.

Gouvernance

Le terme de gouvernance désigne l'ensemble des formes de réglementation collective des faits sociaux. Outre la gouvernance hiérarchique traditionnelle assurée par l'Etat, le terme désigne d'autres formes de gouvernance comme les partenariats entre différents niveaux de l'Etat (gouvernance à

plusieurs niveaux), les partenariats entre l'Etat, le secteur privé et la société civile ou l'autorégulation institutionnalisée de la société civile⁵⁸.

Logistique urbaine

Au sens étroit: coopérations visant à regrouper les trajets de livraison (entre entreprises de transport ou entre entreprises de chargement).

Au sens large: toutes les mesures du transport urbain et régional de marchandises qui contribuent à rendre le transport de marchandises plus efficace et plus écologique.⁵⁹

Mitige du territoire

Dans l'aménagement du territoire, le mitige désigne une croissance désordonnée et dispersée du milieu bâti, consommant beaucoup de terrain. Ce phénomène occasionne une multitude d'effets secondaires négatifs sur la qualité du milieu bâti (approvisionnement, esthétique, fonctionnalité et diversité). Il a aussi des répercussions sur les transports (densité du trafic, bouchons, bruit) et sur la qualité du paysage. Une utilisation non parcimonieuse du sol provoque non seulement une augmentation de la consommation d'énergie, mais entraîne aussi une disparition des terres cultivables, met sous pression les espaces contenant des valeurs naturelles ou paysagères élevées et fragilise la diversité des espèces du fait des morcellements qu'elle entraîne. A ces effets s'ajoutent des coûts économiques élevés pour la construction, l'exploitation et l'entretien des infrastructures. Ces coûts, de même que les coûts macro-économiques de l'aménagement du territoire, sont plus faibles quand la densité du milieu bâti est élevée. Le mitige du territoire a commencé dans tous les pays industrialisés avec l'avènement de la motorisation de masse, sur fond de forte croissance démographique et d'élévation substantielle du niveau de vie.

Mixité sociale, mixité fonctionnelle

Les zones d'habitation où la *mixité sociale* est assurée offrent des possibilités de logement dans diverses catégories de prix pour des familles avec enfants, des personnes seules, des personnes âgées, des migrants, etc. La mixité sociale est considérée comme un avantage pour un quartier. Il est en effet plus probable ainsi que les installations et les services publics continueront d'être utilisés au fil des ans et qu'ils seront maintenus. Les ménages dont la situation financière se modifie (dans les deux sens) peuvent trouver un nouveau logement dans le quartier, ce qui contribue à la stabilité d'une communauté. On parle de *mixité fonctionnelle* lorsque domicile, travail, achats et loisirs prennent place au sein d'un même territoire. (Cf. Ségrégation sociale)

Paysage

Le paysage englobe l'espace entier, tel que nous le percevons et le vivons. Les paysages constituent l'environnement du vécu et du ressenti de l'homme et permettent à l'individu comme à la société de satisfaire leurs besoins physiques et psychiques. Ils sont une ressource aux fonctions multiples. Lieux d'habitation, de travail, de détente et d'identification pour l'être humain, espaces de vie pour les animaux et les plantes, ils sont aussi l'expression spatiale du patrimoine culturel. Les paysages représentent en outre une valeur économique. Ce sont des structures dynamiques qui évoluent constamment à partir de facteurs naturels en interaction avec l'utilisation et l'aménagement par l'homme.

Pôle de développement

Un pôle de développement désigne un territoire qui présente un grand potentiel pour certains domaines de développement du fait de sa position. Le dynamisme d'une région doit donc être canalisé en priorité vers ce territoire. Dans les espaces métropolitains, les pôles de développement peuvent se trouver à l'intérieur des cœurs urbains ou le long d'axes de développement très bien desservis par les transports publics, susceptibles de se développer en quartiers d'excellente qualité architecturale. La planification devra garantir dans ces pôles un développement social équilibré, aménager des espaces naturels et de détente, valoriser et densifier les espaces déjà construits et assurer l'accès aux

⁵⁸ Benz, Arthur und Dose, Nicolai (Hrsg.) (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden.

⁵⁹ Ruesch, M. et al. (2013): Güterverkehrsplanung in städtischen Gebieten. Planungshandbuch. Zürich.

voies de transport en sauvegardant l'environnement. Dans l'espace rural, les pôles de développement se situent en général dans les centres ruraux, dans les centres touristiques alpins ainsi que dans d'autres centres de localités.

Polycentrisme

En développement territorial, le concept de polycentrisme peut être défini selon différentes perspectives. D'un point de vue analytique-fonctionnel, il désigne un modèle privilégiant un développement territorial à plusieurs pôles. Au niveau de la grande région, on assiste par exemple de plus en plus à la formation d'aires métropolitaines polycentriques avec plusieurs agglomérations présentant d'importantes interpénétrations. Dans une perspective politique, ce concept tient lieu de principe général d'aménagement et de développement du territoire. Un développement polycentrique du territoire vise à favoriser la compétitivité des régions à l'échelle internationale et à stimuler la croissance économique. La thèse sous-jacente est la suivante : une stratégie de développement territorial polycentrique encourage l'intégration économique et fonctionnelle, sans engendrer pour autant des espaces aux structures disparates. Ainsi, le Projet de territoire Suisse fait du renforcement du réseau polycentrique de villes et communes une stratégie centrale. De même, le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) met à l'honneur le développement territorial polycentrique en tant qu'objectif important.

Pression immobilière (zones sous pression immobilière)

Le terme se réfère en général à des lieux qui, en raison d'une offre limitée de zones à bâtir, sont soumis à une forte demande et, partant, à une forte pression pour que l'on construise de manière plus dense ou pour que l'on étende les zones à bâtir. Il peut s'agir aussi bien de terrains non construits qui bénéficient d'une situation avantageuse à l'extérieur du milieu bâti que de lieux centraux dont l'accès aux voies de transport s'est amélioré ou s'améliorera prochainement. La pression immobilière peut entraîner une hausse des prix de l'immobilier ou générer des phénomènes d'éviction (p. ex. surfaces d'habitation supplantées par des bureaux).

Qualité du tissu bâti

On parle de qualité du tissu bâti en présence de caractéristiques qui ont une influence positive sur la qualité de vie des habitants: de bonnes liaisons de transport (y c. transports publics et mobilité douce), nuisances sonores modérées et faible pollution de l'air, offre adéquate de biens et services, espaces verts et espaces ouverts, architecture de qualité façonnant une identité et une structure du bâti qui encourage la cohésion sociale et offre des possibilités de participation à la vie en société.

Réseau urbain

Les réseaux urbains se composent de plusieurs villes-centres et de leurs agglomérations respectives. Les réseaux urbains n'excluent pas une concurrence entre les villes qui en font partie. Les acteurs concernés tentent cependant de diriger la concurrence là où elle est souhaitable et où elle peut avoir un effet de catalyseur approprié.

Réserves d'utilisation internes

On appelle réserves d'utilisation internes le potentiel d'extension en friche à l'intérieur d'un milieu bâti. Il s'agit de terrains non construits (espace vides) ou de sites partiellement construits dont l'utilisation n'est pas maximale, ou encore de sites déjà largement bâtis mais qui ne sont plus utilisés (friches urbaines). La « mobilisation » des réserves d'utilisation internes est une exigence essentielle de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti pour endiguer le mitage du territoire et alléger la pression de l'urbanisation sur les surfaces libres et les paysages encore indemnes. Les réserves d'utilisation internes sont à distinguer des réserves d'utilisation externes, qui désignent les zones à bâtir très faiblement construites situées en dehors du milieu bâti existant. Ensemble, les deux catégories de réserves d'utilisation (internes et externes) constituent les réserves totales de zones à bâtir.

Secteurs stratégiques

Les secteurs stratégiques des agglomérations désignent des régions qui, du fait de leur situation, leur dimension ou leur situation sociale, se situent au cœur du développement d'une agglomération. Elles peuvent enclencher une dynamique qui rayonne au-delà du périmètre effectif de la région. Leur développement est susceptible d'influencer de manière considérable le développement positif ou négatif de l'ensemble de l'agglomération. Les secteurs stratégiques se distinguent également par leur

forte complexité institutionnelle et de contenu ainsi que par leur grande importance pour la compétitivité et la qualité de vie d'une agglomération. Leur signification stratégique peut découler de leur dimension, de leur potentiel de développement, de leur situation, de leur qualité d'aménagement, de leur dynamique sociale ou de leur rayonnement symbolique.

Ségrégation sociale, ségrégation fonctionnelle

Une forme de *ségrégation sociale* prend place quand des groupes de population ayant des niveaux de formation et de revenu comparables se concentrent dans certains quartiers ou dans certaines communes (quartiers de villas ou quartiers comptant une forte proportion d'étrangers, etc.). On parle de *ségrégation fonctionnelle* quand les individus habitent, travaillent, font leurs achats et se divertissent dans des lieux différents. Elle se manifeste par exemple par une concentration d'emplois du tertiaire dans la ville-centre ou par la construction de centres commerciaux en périphérie, à l'écart des zones d'habitation. Elle peut avoir comme conséquences la mise en danger de la cohésion sociale et l'accroissement sensible de la mobilité.

Surface urbanisée

Selon la statistique de la superficie, la surface urbanisée comprend les aires de bâtiments d'habitation ou d'activité industrielle, les surfaces de transport, les espaces verts et lieux de détente ainsi que des surfaces d'infrastructure spéciale, telles que les installations d'approvisionnement et d'élimination, les décharges et les chantiers. La Suisse a une superficie totale de 41 284 km², dont environ un quart de surfaces improductives (avant tout lacs, glaciers, rochers et éboulements) et un tiers de surfaces boisées (forêts, buissons et bosquets). Plus de la moitié du territoire national n'est pas utilisable comme surface d'habitat et d'infrastructure, ce qui signifie que la superficie disponible pour satisfaire les besoins d'utilisation de l'être humain est d'à peu près 18 000 km². Couvrant presque 2800 km², les surfaces urbanisées en occupent environ un sixième.

Terres agricoles

Sont considérées comme des terres agricoles les sols et surfaces exploités et utilisés dans le cadre de l'agriculture. Ce terme désigne les prés et les terres arables, les pâturages, les plantations fruitières, viticoles et horticoles ainsi que les alpages. Les surfaces d'assolement sont également des terres cultivables. En Suisse, environ un mètre carré de terres agricoles disparaît chaque seconde. Sur le Plateau, la diminution est due avant tout à l'extension des surfaces urbanisées (bâtiments, routes): environ 90% de toutes les nouvelles surfaces urbanisées sont situées sur d'anciennes terres agricoles. Dans les régions de montagne, en revanche, les broussailles et la forêt s'étalent de plus en plus sur des surfaces naguère encore utilisées par l'agriculture.

Territoire d'action (d'après le Projet de territoire suisse)

Un territoire d'action désigne un grand espace qui s'étend au-delà des frontières cantonales, voire nationales, et au sein duquel existe une volonté politique de relever ensemble les défis d'aménagement qui se posent. Le territoire d'action se compose de régions relativement étendues et dotées d'une certaine cohésion, étroitement interdépendantes du point de vue spatial et/ou politique. Ces régions sont fonctionnellement dépendantes les unes des autres – aux niveaux économique, social ou culturel. En général, une telle interdépendance fonctionnelle se développe sur la base d'un réseau de transport performant, axé sur un ou plusieurs centres (système RER, p. ex.). Mais elle peut également se faire jour lorsque la population d'un espace économique utilise de préférence une région comme lieu de résidence et l'autre comme lieu de travail. Les régions font face à des défis analogues, dans des situations comparables. A l'intérieur d'un territoire d'action, il y a donc place pour une action commune. Actuellement, l'ancrage institutionnel des territoires d'action n'est que partiel (p. ex. Conférence métropolitaine de Zurich, Aareland, St-Gothard).

Urbanisation

L'urbanisation désigne la progression des villes en Suisse. Les agglomérations se sont développées de manière très dynamique au cours de ces dernières décennies. Grâce à l'amélioration des réseaux de transport, elles se sont étalées dans le territoire. Dans de nombreux domaines, le mode de vie des espaces ruraux et des régions de montagne s'est rapproché de celui des villes.

Urbanisation à l'intérieur du tissu bâti existant

Développer l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti existant est une condition majeure pour assurer une utilisation mesurée du sol. Le milieu bâti doit être densifié, et non pas s'étaler encore davantage. Pour cela, les zones à bâtir mal utilisées ou sous-utilisées, les espaces vides et les friches urbaines doivent être exploités et densifiés avant d'équiper un nouveau terrain constructible ou de classer un terrain en zone à bâtir. Même si de nombreux cantons ont intégré cet objectif dans leurs plans directeurs et leurs législations, l'aménagement local et la mise en œuvre de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti sont du ressort des villes et des communes.

Ville-centre

La ville-centre désigne le centre (souvent historique) de l'agglomération, généralement la commune la plus peuplée de l'agglomération

Zone à bâtir

La séparation entre territoires constructibles et territoires non constructibles est l'un des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire en Suisse. Le droit fédéral distingue trois affectations de base réparties entre la zone à bâtir, la zone agricole et les zones de protection. La zone à bâtir comprend les terrains propres à la construction, qui sont déjà largement bâtis ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (art. 15 LAT). En règle générale, les zones à bâtir comprennent des surfaces étendues continues. En fixant le principe selon lequel les constructions doivent se limiter à la zone à bâtir, la loi sur l'aménagement du territoire contribue sensiblement à une occupation rationnelle du territoire. La limitation de l'activité de construction aux zones à bâtir et, partant, l'interdiction d'ériger de nombreuses constructions et installations hors zones à bâtir (p.ex. en zone agricole) ont créé deux marchés fonciers distincts garantissant des prix abordables pour l'agriculture et facilite une production couvrant les coûts. Les cantons subdivisent les zones à bâtir en plusieurs types: zone d'habitation, zone industrielle et artisanale, zone de constructions et installations publiques, zone du centre, zones de sauvegarde pour certains quartiers.

Annexe E: Bibliographie

- ARE (2014): Rapport pour l'élaboration d'une politique globale pour espaces ruraux et les régions de montagne. Berne.
- ARE (2013a): Charges des centres urbains et charges particulières dans les agglomérations. Berne.
- ARE (2013b): Projets-modèles pour un développement territorial durable: Collaboration régionale dans le contexte ville-campagne. Berne.
- ARE (2013c): Projets-modèles pour un développement territorial durable: Collaboration au niveau suprarégional. Berne.
- ARE (2012): Monitoring de l'espace rural: rapport de synthèse 2012. Berne.
- ARE (2009): Monitoring de l'espace urbain suisse – Analyses des villes et agglomérations. Berne.
- ARE et OFS (2012): La mobilité en Suisse. Résultats du microrecensement mobilité et transports 2010. Berne.
- ARE et SECO (2011): Evaluation et suite de la politique des agglomérations de la Confédération. Rapport à l'attention du Conseil fédéral. Berne.
- Benz, A. und Dose N. (Hrsg.) (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden.

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007): Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik, Memorandum. Bonn.
- CEAT, EBP et Infras (2010): Evaluation de la politique des agglomérations de la Confédération 2002–2009: Rapport final. Berne.
- Chancellerie fédérale (2012): Perspectives 2025. Analyse de la situation, du contexte et des défis déterminants pour la politique fédérale. Berne.
- Commission européenne (2013): Vers une stratégie de l'Union européenne pour la région alpine, <http://www.cor.europa.eu/fr/news/regional/Pages/conference-strategie-ue-region-alpine.aspx>, accès: 19.11.2014.
- Commission européenne (2010): EUROPE 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Bruxelles.
- Conseil fédéral suisse (2012): Stratégie pour le développement durable 2012–2015. Berne.
- Conseil fédéral suisse (2001): Politique des agglomérations de la Confédération. Berne.
- Conseil fédéral suisse, CdC, DTAP, UVS, ACS (2012): Projet de territoire Suisse. Version remaniée. Berne.
- CTA (2014): Einbezug der ländlichen Räume in die tripartite Zusammenarbeit. Unveröffentlichter Berichtsentwurf der Projektleitung zuhanden der TAK (non publié).
- CTA (2013): Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations. Berne.
- CTA (2009): Accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural. Berne.
- Département fédéral des finances DFF et Conférence des gouvernements cantonaux CdC (2007): Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons – RPT. Berne.
- Ecoplan (2014): Kurzevaluation des Rats für Raumordnung (ROR): Schlussbericht zuhanden des SECO und des ARE. Bern.
- Ecoplan (2012): Les défis urbains, du point de vue de la Confédération. Contribution au débat sur la suite de la politique des agglomérations. Berne.
- Frey, R. L. (1990): Städtewachstum – Städtewandel. Basel und Frankfurt am Main.
- Keller, H. und Hauser, M. (2006): Verfassungsgrundlagen des Langsamverkehrs. Teil 1. Bundesamt für Strassen (Hrsg.): Materialien Langsamverkehr Nr. 111. Bern.
- Ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports (2014): Tout sur la politique de la ville, <http://www.ville.gouv.fr/?tout-sur-la-politique-de-la-ville>: accès: 19.11.2014.
- Ministerio delle Infrastrutture e dei Transporti (2013): Piano Città, <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=2404>, accès: 19.11.2014.
- Ministère du Logement et de l'égalité des territoires (2014): Ville durable et urbanism, <http://www.territoires.gouv.fr/ville-durable-et-urbanisme-10>, accès: 19.11.2014.
- Ministero dello sviluppo Economico (2007): Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013. Roma.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklungspolitik in Deutschland. Bonn.
- OCDE (2013): Rural-Urban Partnerships. An integrated approach to economic development. Paris.

- OCDE (2011): Examens territoriaux de l'OCDE: Suisse. Editions OCDE. Paris.
- OCDE (2010): Trends in Urbanisation and Urban Policies in OECD Countries: What Lessons for China? Paris.
- OFROU: Le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), <http://www.astra.admin.ch/themen/06035/06041/index.html?lang=fr>, accès: 9.1.2015.
- OFS (2014a): L'espace à caractère urbain en Suisse en 2012: une nouvelle définition des agglomérations et d'autres catégories d'espace urbain. Neuchâtel.
- OFS (2014b): L'espace à caractère urbain en 2012. Rapport explicatif. Neuchâtel.
- ONU (2012): Perspectives de la population mondiale: révision de 2012, http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.htm, accès: 19.11.2014.
- ONU (2011): Are we building competitive and liveable cities? Guidelines for developing eco-efficient and socially inclusive infrastructure. Bangkok.
- ONU-HABITAT (2010): Etat des villes du monde 2010-2011. Nairobi.
- Österreichische Raumordnungskonferenz (2011): Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011. Beschluss vom 4. August 2011. Wien.
- Programme Projets urbains (éd.) (2014): Synthèse de l'échange d'expériences du Programme Projets urbains «S'intégrer, s'engager: la participation dans les projets urbains». Berne.
- Programme Projets urbains (éd.) (2013): Les quartiers en action: une approche plurielle pour un développement partagé. Berne.
- Ruesch, M., Petz, C., Hegi, P., Haefeli, U. und Rütsche, P. (2013): Güterverkehrsplanung in städtischen Gebieten. Planungshandbuch. Zürich.
- SECO (2014): Rapport des experts à l'attention du SECO pour une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse. Berne.
- UE (2011): Agenda territorial de l'Union européenne 2020. Vers une Europe inclusive, intelligente et durable, faite de régions diverses. Adopté lors de la réunion ministérielle informelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire et du développement territorial, le 19 mai 2011 à Gödöllo. Hongrie.
- UE (2007a): CHARTE DE LEIPZIG sur la ville européenne durable. Adoptée à l'occasion de la réunion informelle des ministres du Développement urbain et de la Cohésion territoriale les 24/25 mai 2007 à Leipzig.
- UE (2007b): Agenda territorial de l'Union européenne. Vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses. Ac-cepté à l'occasion de la Réunion informelle des ministres du Développement urbain et de la Cohésion territoriale les 24/25 mai 2007 à Leipzig.