

Evaluation de la politique des agglomérations de la Confédération 2002- 2009

Rapport final



Ernst **Basler + Partner** AG



30 juillet 2010

Table des matières

Table des matières.....	2
Résumé	4
1 Introduction	8
1.1 Rappel des faits.....	8
1.2 Tâche et objectifs	8
1.3 Politique des agglomérations de la Confédération.....	9
1.4 Questions pour l'évaluation.....	11
2 Méthode	13
2.1 Approche choisie pour l'évaluation	13
2.2 Thématiques principales de l'évaluation.....	13
2.3 Approche empirique	14
3 Thématique 1: conception de la politique.....	15
3.1 Conception de la politique des agglomérations.....	15
3.2 Evolution de 2001 à 2010	18
3.3 Evaluation.....	20
4 Thématique 2: Mise en réseau des politiques sectorielles de la Confédération	24
4.1 Objectifs de la Confédération.....	24
4.2 Mise en oeuvre.....	25
4.3 Mise en œuvre dans les offices fédéraux.....	27
4.4 Autres incidences	31
4.5 Evaluation.....	32
5 Thématique 3: Coopération verticale	36
5.1 Objectifs de la Confédération.....	36
5.2 Mise en œuvre et prestations	36
5.3 Incidences	39
5.4 Evaluation.....	42
6 Thématique 4: projets-modèles	46
6.1 Objectifs de la Confédération.....	46
6.2 Mise en œuvre et prestations	47
6.3 Caractéristiques des projets-modèles	50
6.4 Contribution au développement coordonné des agglomérations.....	53
6.5 Evaluation.....	55
7 Thématique 5: projets d'agglomération	59
7.1 Objectifs de la Confédération.....	59
7.2 Procédure et soutien de la Confédération	60

7.3	Elaboration et qualité des projets d'agglomération	61
7.4	Contribution au développement coordonné des agglomérations.....	66
7.5	Evaluation.....	69
8	Thématique 6: autres mesures	74
8.1	Intégration au réseau de villes européennes.....	74
8.2	Information, échange d'expériences et sensibilisation	76
9	Evaluation de la politique des agglomérations de la Confédération.....	78
9.1	Conception de la politique.....	78
9.2	Mise en œuvre et prestations	78
9.3	Contribution à la réalisation des objectifs à moyen terme.....	79
9.4	Contribution à la réalisation des objectifs à long terme.....	81
9.5	Evaluation globale	82
10	Recommandations pour le développement futur de la politique des agglomérations	85
10.1	La politique des agglomérations dans son ensemble	85
10.2	Stratégies et instruments	88
A1	Données conjoncturelles.....	92
A2	Bibliographie Annexe 2	101
A3	Interviews	103

Résumé

Exposé de la situation et objectifs

Dans le rapport « Politique des agglomérations de la Confédération » du 19 décembre 2001, le Conseil fédéral a formulé les bases conceptuelles de la politique des agglomérations. Celle-ci poursuit trois objectifs à long terme. Elle doit (1) contribuer au développement durable de l'espace urbain suisse, (2) assurer l'attractivité économique des zones urbaines et une qualité de vie élevée à leurs habitants et (3) maintenir un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations. Conformément à la structure fédéraliste de la Suisse, la Confédération est tributaire de la collaboration des cantons, des villes et des communes pour la réalisation de ces objectifs et la mise en œuvre de stratégies. Cependant, cette évaluation concerne exclusivement la politique des agglomérations de la Confédération.

L'évaluation permet d'abord d'analyser les résultats de la politique des agglomérations de la Confédération pendant la période 2002-2009 et d'identifier ses forces et ses faiblesses. Cette analyse sert ensuite de fondement à la formulation de recommandations pour le développement futur de la politique des agglomérations de la Confédération.

Les problématiques et les critères considérés pour l'évaluation se réfèrent à plusieurs dimensions différentes:

- la pertinence et la cohérence de la conception de la politique ,
- l'adéquation, l'opportunité et la qualité de la mise en œuvre et des prestations,
- l'effectivité, l'efficacité et la durabilité des changements de comportement des acteurs,
- l'efficacité de la politique des agglomérations par rapport aux objectifs à moyen et long terme et
- l'évaluation globale de la politique des agglomérations de la Confédération.

Méthode

Vu la complexité de la politique des agglomérations de la Confédération faisant l'objet de la présente évaluation et compte tenu du rôle subsidiaire de la Confédération, l'approche choisie est essentiellement orientée sur une analyse qualitative. Chaque axe stratégique de la politique des agglomérations ayant un poids différent selon sa thématique, les instruments concernés ou les moyens utilisés, l'évaluation a été structurée en six thématiques:

- Conception de la Politique des agglomérations de la Confédération
- Mise en réseau des politiques sectorielles de la Confédération
- Coopération verticale
- Coopération horizontale: « projets-modèles »
- Coopération horizontale : « projets d'agglomération »
- Autres mesures comprenant l'intégration au réseau de villes européennes et la participation à INTERREG ainsi que l'information et l'échange d'expériences

Le concept, la mise en œuvre, les prestations et les effets de la politique sont évalués sur la base de quatre éléments empiriques:

- une analyse des documents pertinents,
- des entretiens avec les acteurs intéressés ou concernés au niveau de la Confédération, des cantons, des villes et des communes,
- une analyse quantitative de données sur la base d'indicateurs centraux du développement du paysage des agglomérations de Suisse,

- une analyse approfondie de six exemples de cas tirés de projets-modèles ou de projets d'agglomération sélectionnés.

Résultats et évaluation

Conception de la politique

Lorsqu'elle a été lancée, la stratégie politique était d'une très grande pertinence, qualité qui la distingue aujourd'hui encore. La politique des agglomérations était adaptée à la réalité des villes-centres et des agglomérations. Elle prévoit une stratégie d'ensemble comportant une large palette de mesures cohérentes et coordonnées. De l'extérieur toutefois, la lisibilité des différents axes et instruments utilisés est brouillée et il est difficile de communiquer sur des actions précises. Le concept prévoyait l'ancrage de la politique des agglomérations dans la loi. Cet objectif ne s'est pas réalisé à ce jour malgré l'acception par les Chambres fédérales d'une motion allant dans ce sens.

Mise en œuvre et prestations

Selon l'évaluation, l'organisation et les processus de mise en œuvre prévus par la Confédération pour la concrétisation de la politique des agglomérations sont appropriés. Alors que les deux offices responsables s'étaient engagés de manière égale dans les travaux d'élaboration des bases conceptuelles, l'ARE a renforcé au fil du temps son rôle de pilotage. La collaboration entre les deux services responsables que sont l'ARE et le SECO fonctionne bien.

Dans le cadre de leur collaboration tripartite, la Confédération, les cantons et les communes ont grandement contribué au succès de la mise en œuvre de la politique des agglomérations. Jusqu'alors inhabituelle dans le fédéralisme suisse, la collaboration directe entre la Confédération et les communes dans le cadre de la collaboration tripartite a d'abord dû être éprouvée avant de bien fonctionner. Les réticences exprimées au début par les cantons ont pu parfaitement se résorber.

Contribution à la réalisation des objectifs à moyen terme

Dans le cadre de la **collaboration intersectorielle** au niveau fédéral, la politique des agglomérations n'a permis d'obtenir que de modestes résultats. La dimension multisectorielle de la politique des agglomérations a été respectée dans la mesure où la collaboration au sein de l'équipe spécialisée chargée de la politique des agglomérations (ARE, SECO) et entre celle-ci et les offices fédéraux participant au Réseau Agglomérations fonctionne bien en général. Les offices ne se sont toutefois pas encore mis d'accord sur une présentation coordonnée vis-à-vis des cantons et des communes. La prise en considération des besoins des villes et des agglomérations n'est pas encore systématique.

Dans le domaine de la **coopération verticale**, la politique des agglomérations a créé un climat de confiance entre les partenaires fédéraux, cantonaux et communaux. Les points forts thématiques des recommandations de la CTA bénéficient d'une excellente légitimation politique parce qu'ils sont le fruit de travaux tripartites. Comme la CTA n'a pas encore de statut institutionnel et que les trois niveaux étatiques disposent d'une autonomie d'action pour ce qui est de la mise en œuvre, la collaboration verticale reste fragile.

La politique des agglomérations a considérablement renforcé la **collaboration horizontale** à l'échelle des agglomérations. Des structures de coopération se sont créées progressivement à la faveur des projets-modèles et des projets d'agglomération. Dans plusieurs endroits, le pas vers des collaborations bénéficiant d'un large soutien politique, et surtout actives et dynamiques, n'a cependant pas encore été franchi.

Dans leurs activités, les agglomérations se sont principalement concentrées sur leurs thématiques et leurs problèmes spécifiques et n'ont manifesté qu'un faible intérêt pour un rattachement à un **réseau international de villes**. La politique des agglomérations n'est pas parvenue à donner un élan à la construction de réseaux internationaux de villes, et ce malgré l'existence de quelques liens concrets, notamment l'Audit urbain européen ou le programme Urbact.

La politique des agglomérations a fortement contribué à une prise de conscience des défis spécifiques des espaces urbains et de la nécessité de collaborer au-delà des frontières nationales. Celle-ci s'est considérablement renforcée depuis 2001. L'organisation de forums d'échanges d'expériences a permis de diffuser et de partager les savoirs acquis.

Contribution à la réalisation des objectifs à long terme

Les objectifs à long terme de la politique des agglomérations sont d'ordre général et stratégique. Cette «distance» fait que la politique des agglomérations ne peut être qu'un élément contribuant à leur réalisation.

Essentiellement axés sur la thématique des transports, les projets d'agglomération ont contribué à faire émerger une vision concertée du développement de l'urbanisation et des transports à l'échelle des agglomérations. Dans de nombreuses régions, la coordination de l'urbanisation et des transports reste toutefois insuffisante. Pour ce qui est du **développement urbain vers l'intérieur**, peu de résultats sont perceptibles dans ce laps de temps relativement court. Des effets à plus long terme sont escomptés. Les difficultés rencontrées en général pour encourager le développement urbain vers l'intérieur ne peuvent pas uniquement se résorber par la politique des agglomérations.

La politique des agglomérations a permis le lancement de nombreuses mesures visant à **renforcer la qualité de vie** et à **garantir l'attractivité économique** des agglomérations. Dans sa conception actuelle et compte tenu de son champ thématique limité, la politique des agglomérations ne peut contribuer que de manière limitée à la réalisation d'objectifs concrets. Jusqu'à présent par exemple, les aspects économiques n'ont eu qu'une très faible importance.

La possibilité offerte à toutes les agglomérations de participer à la mise en œuvre de la politique par un projet d'agglomération ou un projet-modèle a donné lieu à une différenciation du **réseau d'agglomérations**. Chaque agglomération a pu mettre en valeur ses spécificités et renforcer son positionnement. Les agglomérations de petite et moyenne taille ou situées en périphérie ont pu ainsi exploiter leur potentiel pour favoriser un développement différencié et coordonné de leur territoire.

Le grand mérite de la politique des agglomérations est d'avoir créé, par le renforcement de la collaboration et la constitution de **structures de gouvernance**, des conditions de base permettant d'atteindre les objectifs définis. Des organisations et des structures institutionnelles ont pu voir le jour dans le cadre de la collaboration tant horizontale que verticale, apportant ainsi davantage de garanties quant à la réalisation des objectifs.

Evaluation globale

L'évaluation de la politique des agglomérations débouche sur un bilan globalement positif. Ses principaux points forts sont:

- La politique des agglomérations jouit d'une reconnaissance élevée au trois niveaux étatiques. Les défis et les problèmes des agglomérations ainsi que leur rôle-clé dans la performance économique de la Suisse sont désormais incontestés.
- La politique des agglomérations a catalysé les énergies et déclenché en relativement peu de temps une dynamique très puissante.
- L'association d'objectifs et d'incitations, d'ordre financier notamment, a joué un rôle moteur en faveur de la politique des agglomérations. Les interactions entre les cinq axes de la politique des agglomérations, de portée et de fonction différentes, ont créé des synergies efficaces.
- Le Fonds d'infrastructure a donné un coup d'accélérateur à la politique des agglomérations. Sans les importantes incitations financières du Fonds d'infrastructure et donc en l'absence d'exigences à respecter pour les obtenir, il n'aurait pas été possible de parvenir aussi rapidement à des résultats d'une telle qualité et d'un tel sérieux dans l'ensemble du pays.
- Les acteurs de la politique des agglomérations ont tous été obligés de s'aventurer en terrain inconnu. Dans le cadre des forums d'échanges d'expériences, notamment, la politique des agglomérations a eu un rôle formateur.

Ces succès de la politique des agglomérations sont à tempérer par des aspects critiques:

- Dans la mise en œuvre de la politique des agglomérations, l'esprit tripartite peine à prendre racine et se trouve confronté à d'importants défis liés au fédéralisme suisse. Compte tenu de la complexité institutionnelle de la politique des agglomérations, de l'absence de force contraignante des recommandations tripartites et de l'autonomie d'action de chaque acteur, la coopération verticale demeure fragile.
- La prédominance des projets d'agglomération a détourné l'attention du concept initial, favorisant une focalisation sur les thèmes liés à la coordination des transports et de l'urbanisation, et générant, du moins jusqu'à présent, une politique axée sur les infrastructures de transport. Le principe de la globalité thématique de la politique des agglomérations n'a été respecté que dans quelques cas ponctuels.
- Le retard du financement des projets d'agglomération qui découle d'une trop importante mise à contribution du Fond d'infrastructure peut remettre en question l'acceptation de la politique des agglomérations ainsi que le soutien de la collaboration intercommunale au sein des agglomérations.

Recommandations pour le développement futur de la politique des agglomérations

Il convient de préserver le tripartisme de la politique des agglomérations et de renforcer et développer cette tâche tripartite en deux étapes.

A court terme, les ajustements recommandés sont les suivants:

- Afin d'améliorer la contribution de la politique des agglomérations à la réalisation des objectifs à long terme, il importe de préciser ces derniers et de formuler plus concrètement les objectifs à moyen terme.
- En jouant un rôle plus actif, le SECO peut renforcer la politique des agglomérations en contribuant à améliorer la coordination de la politique régionale et de la politique des agglomérations et, à plus long terme, en favorisant la convergence de ces deux domaines politiques vers une politique de développement territorial cohérente.
- Il importe d'ancrer la politique des agglomérations tant dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire que dans la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.
- Il convient d'intensifier la collaboration verticale par une institutionnalisation de la collaboration et un renforcement du suivi tripartite de la mise en œuvre de la politique des agglomérations.
- La collaboration intersectorielle doit être améliorée à plusieurs niveaux: par un ancrage dans la loi et une définition plus précise du principe de la collaboration intersectorielle, par une intensification de la collaboration entre les offices fédéraux, par un élargissement du champ thématique traité dans le cadre de la politique des agglomérations et par une meilleure visibilité des politiques sectorielles dans les agglomérations.
- Les projets-modèles et les projets d'agglomération sont des instruments qui doivent être maintenus et perfectionnés et évoluer progressivement.

A plus long terme, il convient (1) d'élargir l'approche thématique de la politique des agglomérations. Outre la thématique des transports et de l'urbanisation, il s'agit d'étudier la pertinence qu'ont d'autres thèmes prioritaires relevant de politiques sectorielles pour les agglomérations. Il est par ailleurs nécessaire de compléter les ressources financières provenant du fonds d'infrastructure en (2) créant un système de financement tripartite stable et durable. L'objectif à long terme est (3) de faire converger la politique des agglomérations, la politique de l'espace rural et la politique régionale de la Confédération vers une politique fédérale de développement territorial cohérente couvrant l'ensemble du territoire.

1 Introduction

1.1 Rappel des faits

Villes et agglomérations: une prise en considération explicite

Les espaces urbains se voient confrontés à des défis que les collectivités locales ne peuvent plus relever seules. Cette constatation date déjà d'un certain temps. Cependant, c'est à la fin des années 1990 seulement que les villes et les agglomérations ont été prises explicitement en considération dans la politique fédérale. Le « Rapport sur les centres urbains » de 1999 et surtout le « Rapport sur la politique des agglomérations de la Confédération » de 2001 ont posé la première pierre d'une approche exhaustive des défis urbains au niveau fédéral.

Puissant dynamisme, Modification du contexte et ajustement de la politique

Une évaluation intermédiaire effectuée en 2006 (ARE/SECO 2006) a permis de constater l'émergence d'une dynamique positive dans de nombreuses agglomérations. Le développement des agglomérations a conservé ce puissant dynamisme ces dernières années, en particulier pour ce qui est de la croissance démographique et économique. Au vu de la concurrence internationale entre les espaces métropolitains polycentriques, la politique des agglomérations au niveau national se doit de gagner en efficacité. Par ailleurs, le contexte politique se modifie au fur et à mesure de la mise en place de nouvelles stratégies ou programmes ayant des retombées directes (par exemple le fonds d'infrastructure) ou indirectes (par exemple par la nouvelle politique régionale) sur les agglomérations. Or, la politique des agglomérations elle-même a constamment évolué depuis ses débuts, notamment en ce qui concerne les projets d'agglomération. Certains ajustements de la politique des agglomérations de la Confédération sont-ils nécessaires pour que celle-ci reste adaptée aux changements intervenus ou aux nouveaux défis? Les résultats de la présente évaluation apportent de précieux éléments de réponse à cette question.

1.2 Tâche et objectifs

Le mandat : évaluation globale

Le Rapport du Conseil fédéral de 2001 mentionne qu'une évaluation globale de l'engagement de la Confédération à l'égard de l'espace urbain doit être envisagée après une dizaine d'années. L'évaluation de la politique des agglomérations de la Confédération est une tâche présentant deux facettes puisqu'elle porte un regard sur le passé et sur l'avenir.

Regard sur le passé...

L'évaluation dresse un bilan (fonction sommative): il s'agit de recenser les résultats obtenus durant la période 2002 à 2009 et d'analyser les points forts et les points faibles de la politique des agglomérations. Comment s'est faite la mise en œuvre des stratégies et des mesures présentées dans le Rapport de 2001? Quels effets celles-ci ont-elles déployé? Dans quelle mesure les objectifs fixés ont-ils été atteints?

...et sur l'avenir

L'évaluation sert par ailleurs de fondement au futur développement de la politique des agglomérations (fonction formative): pour une politique tournée vers l'avenir, les enseignements des expériences passées sont aussi importants que les projets pour la suite. Des recommandations en vue de la suite de la politique des agglomérations pourront être formulées à partir de l'évaluation des résultats obtenus. Elles pourront servir de point de départ à l'élaboration d'un prochain rapport du Conseil fédéral sur la politique des agglomérations.

1.3 Politique des agglomérations de la Confédération

Rapport du Conseil fédéral
de 2001

Les bases conceptuelles de la politique des agglomérations sont formulées dans le rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001 qui énonce les objectifs de la politique des agglomérations. Celle-ci doit (1) contribuer au développement durable de l'espace urbain suisse, (2) assurer l'attractivité économique des zones urbaines et une qualité de vie élevée à leurs habitants et (3) maintenir le réseau polycentrique de villes et d'agglomérations existant. Conformément à la structure fédéraliste de la Suisse, la Confédération est tributaire de la collaboration des cantons, des villes et des communes pour la réalisation de ces objectifs et la mise en œuvre de stratégies. La politique de la Confédération reste subsidiaire et mise sur des mesures incitatives encourageant les réseaux et les collaborations à l'échelle des agglomérations. Le concept définit cinq axes d'action. Le schéma de la figure 1 résume les bases conceptuelles de la politique des agglomérations lancée en 2001.

Evolution des bases
conceptuelles

Depuis 2001, la politique des agglomérations s'est constamment développée. Ses nouveaux éléments sont analysés sous deux angles différents:

- sous l'angle de la conception de la politique : qu'est-ce qui a changé? Pour quelles raisons ou motivations et pour quels objectifs?
- sous l'angle des différents axes stratégiques: quelles prestations ont été apportées? Quel est leur impact? Quelles mesures n'ont pas pu être mises en œuvre? Pourquoi?

1.3.1 Niveaux d'impact

Pour évaluer l'impact de la politique des agglomérations, une différenciation a été opérée en fonction des différents niveaux d'impact: le changement d'attitude des groupes cibles directement concernés par les mesures (en particulier les offices fédéraux, les cantons, les villes et les communes), le changement d'attitude dans l'approche des politiques (par ex. politiques sectorielles ou projets d'agglomération) et les effets, respectivement l'efficacité, par rapport à la résolution des problèmes (figure 1).

Changement d'attitude des
groupes cibles

En se référant aux bases conceptuelles, les changements d'attitudes attendus dans les groupes cibles de la politique des agglomérations sont subdivisés selon les axes suivants:

- Axe 1: meilleure prise en considération des besoins de l'espace urbain dans le cadre des activités de la Confédération
- Axe 2: meilleure coopération entre la Confédération, les cantons et les villes
- Axe 3: meilleure coopération horizontale entre les agglomérations par l'élaboration et la mise en œuvre de projets-modèles et de projets d'agglomération
- Axe 4: intégration du réseau des villes et des agglomérations suisses au réseau des villes européennes par la participation à INTERREG III/IV et raccordement aux réseaux européens de transport à grande vitesse
- Axe 5: diffusion d'informations, sensibilisation et échange d'expériences entre les acteurs concernés et intéressés.

Mesures spécifiques par
groupe cible

Les mesures prévues pour les groupes cibles de la politique des agglomérations (par exemple les politiques sectorielles de la Confédération, les mesures des projets d'agglomération) visent à induire un changement d'attitude dans l'approche des

politiques. Il s'agit donc d'évaluer leur contribution à la réalisation des trois objectifs à long terme de la politique des agglomérations:

- Maintien et renforcement de l'attractivité économique et d'une qualité de vie élevée dans les agglomérations
- Maintien du réseau polycentrique de villes et d'agglomérations
- Maîtrise de l'extension spatiale des zones urbaines et développement de l'urbanisation vers l'intérieur

Les objectifs à long terme de la politique des agglomérations, respectivement les facteurs déterminants par rapport à la réalisation des objectifs fixés, sont définis dans la conception de la politique . Il convient toutefois de rappeler que la politique des agglomérations ne constitue qu'un levier d'action parmi d'autres pour atteindre les objectifs stratégiques généraux.

1.3.2 Acteurs

La politique des agglomérations de la Confédération est mise en œuvre sous la responsabilité de l'ARE et du SECO. Ces deux offices fournissent des prestations différentes selon l'axe considéré. Pour atteindre les effets escomptés, l'ARE et le SECO sont tributaires de collaborations avec les cantons, les villes et les communes et d'une coordination avec les autres politiques sectorielles de la Confédération dans tous les axes stratégiques définis. La fonction et les compétences de la Confédération et des autres acteurs sont ainsi expressément mentionnées pour chaque axe stratégique.

1.3.3 Contexte

La prise en considération du contexte politique, social et économique de la politique des agglomérations joue un grand rôle dans l'évaluation du concept et des prestations. On effectue à cet effet une analyse spatiale quantitative qui montre, à l'aide d'indicateurs centraux, l'évolution des espaces urbains en Suisse, concernant notamment le développement démographique et économique.

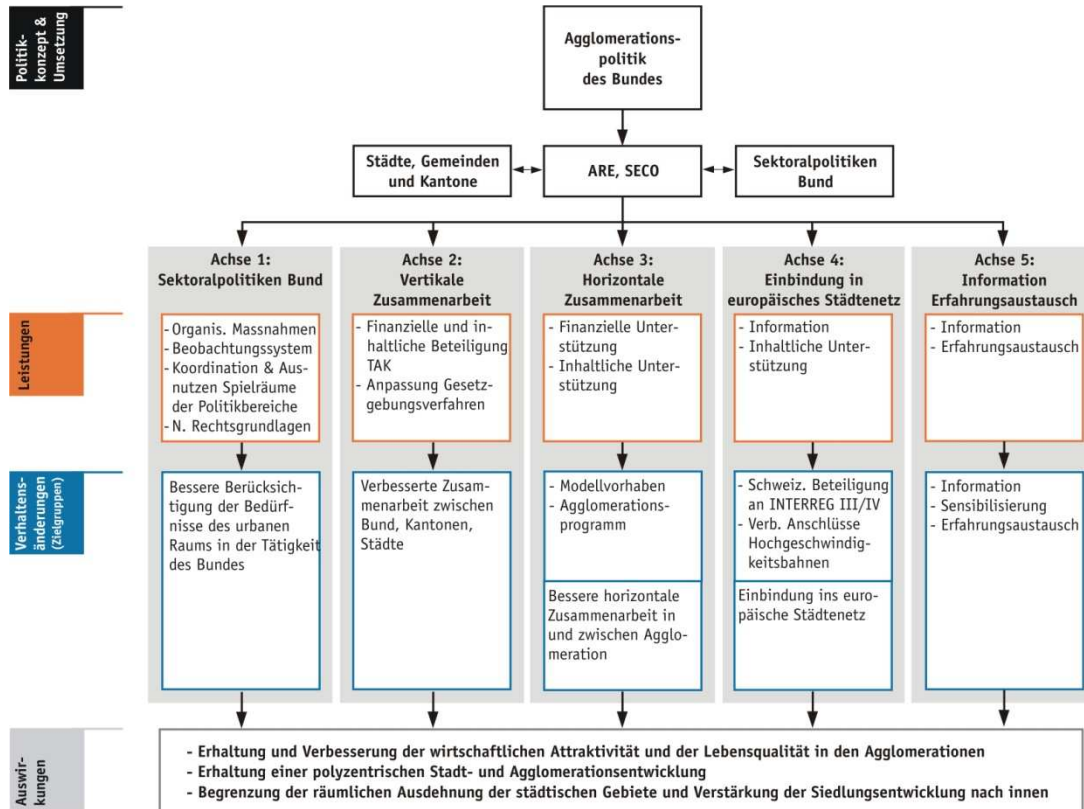


Figure 1: modèle d'impact de la politique des agglomérations de la Confédération

1.4 Questions pour l'évaluation

Les questions abordées dans l'évaluation découlent du modèle d'impact de la politique des agglomérations et des critères d'évaluation ci-dessous.

1.4.1 Conception de la politique

Critères d'évaluation	Questions pour l'évaluation
Pertinence, cohérence,	<p>› Référence temporelle 2001: Le concept était-il adapté à la situation et cohérent en soi? Tous les acteurs importants ont-ils été associés à ce concept? Ce concept a-t-il été adopté par tous les acteurs? Ce concept était-il harmonisé avec les politiques sectorielles de la Confédération et avec la politique des villes/communes et des cantons (cohérence externe)?</p> <p>› Développement du concept (2002-2009): Quelles adaptations ont été apportées au concept depuis 2001 (objectifs, stratégies, mesures)? Ces adaptations sont-elles compréhensibles et cohérentes?</p> <p>› Référence temporelle 2009: En quelle mesure, la situation a-t-elle changé depuis 2001? Quelle est la pertinence du concept par rapport à la situation actuelle et par rapport aux modifications de la situation politique générale à l'échelon de la Confédération, des cantons et des villes/communes?</p>

1.4.2 Mise en œuvre et prestations

Adéquation, opportunité et	› L'organisation et les processus choisis pour la mise en œuvre de la politique des agglomérations de la Confédération étaient-ils appropriés (mise en œuvre
----------------------------	--

qualité de la mise en œuvre	transversale et interne à chaque axe)? › Quelles prestations ont été apportées pour chaque mesure? › La prestation fournie était-elle appropriée? › Quelle est la qualité des prestations? › Les objectifs ont-ils pu être atteints grâce aux mesures prises? › Quels sont les points forts et les points faibles des prestations?
-----------------------------	---

1.4.3 Changements d'attitude

Effectivité, efficacité, durabilité	› Quels sont les effets des prestations (ou mesures) mises en œuvre pour chaque axe sur les groupes cibles? › Les objectifs à moyen terme définis dans le concept ont-ils été atteints? › Quels sont les exemples de bonnes pratiques? › Quelle importance ont eu les mesures de la politique des agglomérations, des politiques sectorielles de la Confédération et des initiatives/prestations des villes, communes et cantons pour l'obtention des effets constatés? › Quels ont été les facteurs de succès et les obstacles? Quelle influence positive ou négative ont eu d'autres conditions générales (facteurs liés au contexte)? › Quelle est l'efficacité des effets obtenus sur les groupes cibles? › Les effets obtenus sont-ils durables?
-------------------------------------	--

1.4.4 Effets

Efficacité	› Quel rôle a joué la politique des agglomérations dans la réalisation des objectifs à long terme?
------------	--

1.4.5 Evaluation globale

	› Quelle est l'appréciation globale de la politique des agglomérations de la Confédération? › Quelles sont ses forces et ses faiblesses? Quels facteurs de succès et quels obstacles ont pu être identifiés? › Les stratégies et les mesures ont-elles fait leurs preuves par rapport aux objectifs visés? › Y a-t-il des lacunes? › Quelle a été la capacité d'adaptation la politique des agglomérations ? Des processus formateurs se sont-ils mis en place? › Quelles sont les améliorations possibles? › Quelles recommandations peut-on tirer de l'évaluation du concept et des expériences empiriques pour la poursuite de la politique des agglomérations?
--	--

2 Méthode

2.1 Approche choisie pour l'évaluation

Approche qualitative

Vu la complexité de la politique des agglomérations de la Confédération faisant l'objet de la présente évaluation et compte tenu du rôle subsidiaire de la Confédération, l'approche choisie repose essentiellement sur une analyse qualitative.

Concentration de l'analyse sur la stratégie de la Confédération

Dans la perspective de l'évaluation globale de la politique des agglomérations de la Confédération, une évaluation exhaustive de tous les niveaux d'impact de cette politique doit être effectuée. L'analyse se focalise sur la stratégie formulée par la Confédération et les prestations correspondantes conformément au modèle d'impact représenté à la figure 1. Les politiques sectorielles pertinentes de la Confédération, le rôle des cantons et les activités et initiatives des villes et des communes font l'objet d'une analyse complémentaire.

Evaluation par une comparaison entre les résultats et les objectifs

Les prestations et les effets de la politique des agglomérations sont évalués au moyen d'une comparaison entre les résultats obtenus et les objectifs visés. Les objectifs définis dans le concept au niveau des mesures, de la stratégie ou des axes stratégiques et de leurs objectifs à moyen et à long terme sont les éléments déterminants de cette comparaison. Les changements ou les ajustements éventuels de la conception de la politique sont répertoriés et évalués par rapport au cadre stratégique général. Les résultats empiriques permettent d'estimer par déduction l'influence de la politique des agglomérations de la Confédération sur les effets visés. Des comparaisons complémentaires sont effectuées pour chaque axe stratégique et transversalement entre les axes stratégiques. Les effets des changements d'attitude des groupes cibles sur le cadre stratégique général sont évalués à l'aide de réflexions théoriques et des résultats de l'analyse qualitative.

2.2 Thématiques principales de l'évaluation

Attention particulière accordée à la collaboration horizontale

L'évaluation ne peut se faire de façon strictement linéaire par rapport aux axes stratégiques de la politique des agglomérations. Chaque axe stratégique de cette politique ayant un poids différent selon la thématique abordée ou les instruments et les moyens financiers utilisés, l'évaluation a été structurée selon plusieurs thématiques principales. La coopération horizontale (axe 3), en particulier les projets-modèles et les projets d'agglomération, bénéficient d'une attention particulière. Cette pondération se reflète également dans le rapport intermédiaire de 2006 sur la politique des agglomérations de la Confédération.

Six thématiques principales pour l'évaluation

Six thématiques principales ont été retenues pour l'évaluation. La thématique 1 est consacrée à l'analyse de la conception de la politique par rapport au cadre stratégique général tandis que les thématiques 2 à 6 portent sur les axes stratégiques et les différents instruments.

Thématique 1	<i>Conception de la</i> Politique des agglomérations de la Confédération (y compris l'analyse des facteurs liés au contexte)
Thématique 2	Mise en réseau des <i>politiques sectorielles</i> de la Confédération (axe 1)

Thématique 3	<i>Collaboration verticale</i> (axe 2)
Thématique 4	Coopération horizontale: « <i>projets-modèles</i> » (axe 3)
Thématique 5	Coopération horizontale: « <i>projets d'agglomération</i> » (axe 3)
Thématique 6	<i>Autres mesures</i> : intégration au réseau de villes européennes et participation à INTERREG III/IV (axe 4), échanges d'expériences et d'information (axe 5)

Transversalité des thématiques

La nécessaire transversalité entre les thématiques est prise en considération dans les étapes suivantes:

- Pour chaque thématique, l'effet des prestations sur les autres objectifs est inclus dans la réflexion et intégré à l'analyse. Exemple: pour l'évaluation des projets-modèles ou des projets d'agglomération, leur effet sur la mise en réseau des politiques sectorielles ou sur l'amélioration de la collaboration verticale sera également considéré.
- Les thématiques sont rassemblées au cours de la phase de synthèse. Ainsi, les principales transversalités sont mises en évidence dans le modèle d'impact.
- Les recommandations sont formulées sur la base de cette analyse globale. Elles font référence à des niveaux divers (conception de la politique, axes stratégiques ou instruments) et ne peuvent donc pas se calquer exactement sur la grille des thématiques principales.

2.3 Approche empirique

Bases empiriques

Le concept, la mise en œuvre, les prestations et les effets de la politique des agglomérations de la Confédération font l'objet d'une évaluation qualitative sur la base de quatre éléments empiriques:

- une analyse des documents pertinents (voir la liste des documents de référence à l'annexe A2).
- des entretiens personnels et téléphoniques avec des acteurs concernés et impliqués à l'échelon de la Confédération, des cantons, des villes et des communes: ces interviews se sont déroulées sur la base d'un guide d'entretien (voir la récapitulation des personnes interrogées à l'annexe A3).
- pour l'évaluation des prestations et en partie pour l'analyse des modifications des trois objectifs généraux et des facteurs liés au contexte, une analyse quantitative complémentaire de données obtenues à partir d'indicateurs centraux du développement des espaces urbains en Suisse.
- pour l'analyse des projets-modèles et des projets d'agglomération, une procédure en deux étapes: au cours de la première étape, les prestations et les effets sont évalués sommairement sur la base d'une analyse de documentation et d'interviews d'acteurs clés et dans une deuxième étape, six exemples de cas tirés de projets-modèles sélectionnés et six exemples de cas tirés de projets d'agglomérations sélectionnés sont soumis à une analyse approfondie. La sélection est opérée en fonction de la diversité existante de projets, selon les critères suivants: répartition régionale et couverture des différentes formes d'organisation (entre autres projets intercantonaux), contenus, évaluation de l'efficacité (projets d'agglomération) et manière de procéder.

3 Thématique 1: conception de la politique

Questions posées

Pour la thématique 1, l'évaluation analyse les bases politiques conceptuelles et cherche des réponses aux questions suivantes:

- Le concept de la politique des agglomérations défini dans le rapport du Conseil fédéral du 19.12.2001 était-il pertinent et cohérent (en soi)?
- Tous les acteurs importants ont-ils été associés à l'édification de ce concept ? Ont-ils porté ce concept (cohérence externe)?
- Les modifications de certaines bases conceptuelles intervenues ces dernières années sont-elles compréhensibles?
- Quelle est la pertinence de ce concept par rapport à la situation actuelle?

3.1 Conception de la politique des agglomérations

3.1.1 Origine du concept

Situation dans les centres urbains et les agglomérations

La politique des agglomérations prend ses origines dans les années 1990, lorsque les centres urbains et les agglomérations souffraient de nombreux problèmes :

- Différenciations sociale et fonctionnelle croissantes
- Exode urbain, suburbanisation et mitage du paysage
- Trafic pendulaire important, problèmes dans le domaine des transports et de l'environnement,
- Charges dans le domaine social et culturel (problèmes liés à la drogue, forte demande d'aide sociale, prestations des centres non ou mal compensées) et
- Aggravation de la situation financière en raison d'une longue récession et de charges spécifiques.
- Les villes-centres aux prises à un phénomène de ségrégation sociale (A-Stadt en allemand: Ältere, Arme, Alleinstehende, Alleinerziehende, Abhängige, Arbeitslose und Ausländer) concentraient dans une proportion supérieure à la moyenne des personnes âgées, des pauvres, des personnes seules, des familles monoparentales, des personnes dépendantes (du revenu d'autres), des personnes sans-emploi et des étrangers, c'est-à-dire une population générant des charges élevées, mais ne rapportant que de faibles recettes fiscales (Frey 1996).

Initiatives politiques

Sur le plan politique, les problèmes des villes ont débouché sur le lancement d'initiatives par l'Union des Villes suisses et sur des interventions parlementaires.¹ Dès juillet 1994, l'Union des Villes suisses a demandé que les villes soient mieux intégrées aux politiques sectorielles de la Confédération, notamment par la création d'une conférence sectorielle tripartite, par des consultations régulières entre la Confédération et les représentants des villes et par l'institution d'un droit d'initiative des villes. De plus, dans un postulat transmis le 6.1.1997, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a chargé le Conseil fédéral d'analyser dans un rapport les dimensions et la péréquation des charges des villes liées à leur fonction de centre.

Rapport sur les centres urbains

En décembre 1999, le Conseil fédéral a présenté son « Rapport sur les centres urbains » (SECO 1999) dans lequel il a reconnu la problématique des charges liées à la fonction de centre à laquelle sont confrontées les agglomérations. Soulignant que le

¹ Motion Loretan CE 95.3311, Postulat Gross CN 94.3261, Motion Strahm CN 94.3307

projet de nouvelle péréquation financière fédérale (RPT) apportait une contribution importante à une compensation intercantonale des charges, il a reconnu également la nécessité de réfléchir à des mesures complémentaires permettant de « garantir l'intégralité et la permanence de l'attractivité des régions urbaines » et de « renforcer leur structure interne ». Le Conseil fédéral a confié aux deux offices fédéraux responsables de la politique d'organisation du territoire, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT, aujourd'hui ARE) et l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (OFDE, aujourd'hui SECO) le mandat d'analyser « différentes options d'action pour une politique nationale à l'égard des agglomérations » en travaillant sur les quatre axes suivants:

- prise en compte des besoins particuliers des régions urbaines dans les politiques sectorielles fédérales
- amélioration de la coopération entre les trois niveaux étatiques
- incitation à une meilleure coopération horizontale au sein des agglomérations
- intégration du réseau des villes suisses au réseau des villes européennes.

Article 50 Cst

Outre le débat sur la RPT, les discussions sur la réforme de la Constitution, sur la nouvelle orientation de la politique régionale et sur le financement du trafic d'agglomération ont fortement marqué le contexte politique. Le nouvel article 50 de la Constitution a introduit le principe de la prise en compte par la Confédération des conséquences éventuelles de son activité pour les communes (art. 50 Cst., al. 2) ainsi que la prise en considération de la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne (al. 3).

Nouvelle orientation de la politique régionale

Dans son message du 28.2.1996 sur la nouvelle orientation de la politique régionale, le Conseil fédéral a annoncé que la politique régionale allait mettre l'accent sur la promotion de la compétitivité et concerner tant les agglomérations que les autres régions du pays.

Groupe d'experts pour le financement des transports d'agglomération

Pour faire face à l'aggravation des problèmes de transport et à la précarité financière des agglomérations, le Conseil fédéral a institué le groupe d'experts « Transports dans les agglomérations » dirigé par le Conseiller aux Etats Peter Bieri (groupe Bieri). Dans son rapport du 1^{er} mai 2001, ce groupe est arrivé à la conclusion que les problèmes croissants des transports d'agglomération ne pouvaient être maîtrisés sans le renforcement du soutien de la Confédération aux projets des cantons et des communes. Il a proposé pour ce faire la création d'une nouvelle base constitutionnelle et la recherche de moyens financiers supplémentaires.

Conférence tripartite sur les agglomérations

Parallèlement aux activités politiques fédérales, les villes et les agglomérations ainsi que les cantons se sont efforcés d'améliorer la collaboration et d'élaborer des propositions pour aborder les problèmes particuliers des villes. La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et l'Union des villes suisses (UVS) ont constitué en mars 1998 la Communauté de travail Cantons-Villes-Agglomérations (CT CVA). Constatant que les problèmes des agglomérations relèvent souvent simultanément de la Confédération, des cantons et des communes, la Confédération, les cantons (CdC), les villes (UVS) et les communes (ACS) ont créé en février 2001 la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA). La CTA est une plate-forme commune destinée à promouvoir la coopération verticale et à définir une politique des agglomérations commune.

3.1.2 Objectifs et stratégie de la politique des agglomérations de la Confédération

Objectifs stratégiques et axes d'action

Le rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001 (Conseil fédéral 2001) est la base conceptuelle de la politique des agglomérations de la Confédération. Le Conseil fédéral en fixe les objectifs stratégiques et axes d'action. La politique des

agglomérations a pour mission de contribuer au développement durable de l'espace urbain et par conséquent de la Suisse. Elle doit plus précisément:

1. Assurer l'attractivité économique des zones urbaines et une qualité de vie élevée à leurs habitants,
2. Maintenir le réseau polycentrique actuel de villes et d'agglomérations,
3. Limiter l'extension spatiale des zones urbaines, les structurer et favoriser le développement de l'urbanisation vers l'intérieur.

Compte tenu de la structure fédéraliste de la Suisse, la Confédération est tributaire de la collaboration des cantons, des villes et des communes pour atteindre ces objectifs et mettre en œuvre ces stratégies. L'engagement de la Confédération reste subsidiaire et sa politique mise sur des mesures incitatives encourageant les réseaux et les collaborations à l'échelle des agglomérations.

Pour atteindre ces objectifs, la Confédération doit:

- Faire en sorte que dans le cadre des activités de la Confédération, les villes et les agglomérations soient prises en considération
- Assurer la cohérence de l'action à l'égard de l'espace urbain engagée dans les divers domaines politiques
- Soutenir les cantons et les communes dans leur propres efforts à l'égard des zones urbaines.

Cinq axes stratégiques

La politique des agglomérations est une tâche transversale. Elle ne constitue pas un domaine politique à part entière. La stratégie envisagée pour une politique des agglomérations de la Confédération comprend cinq axes:

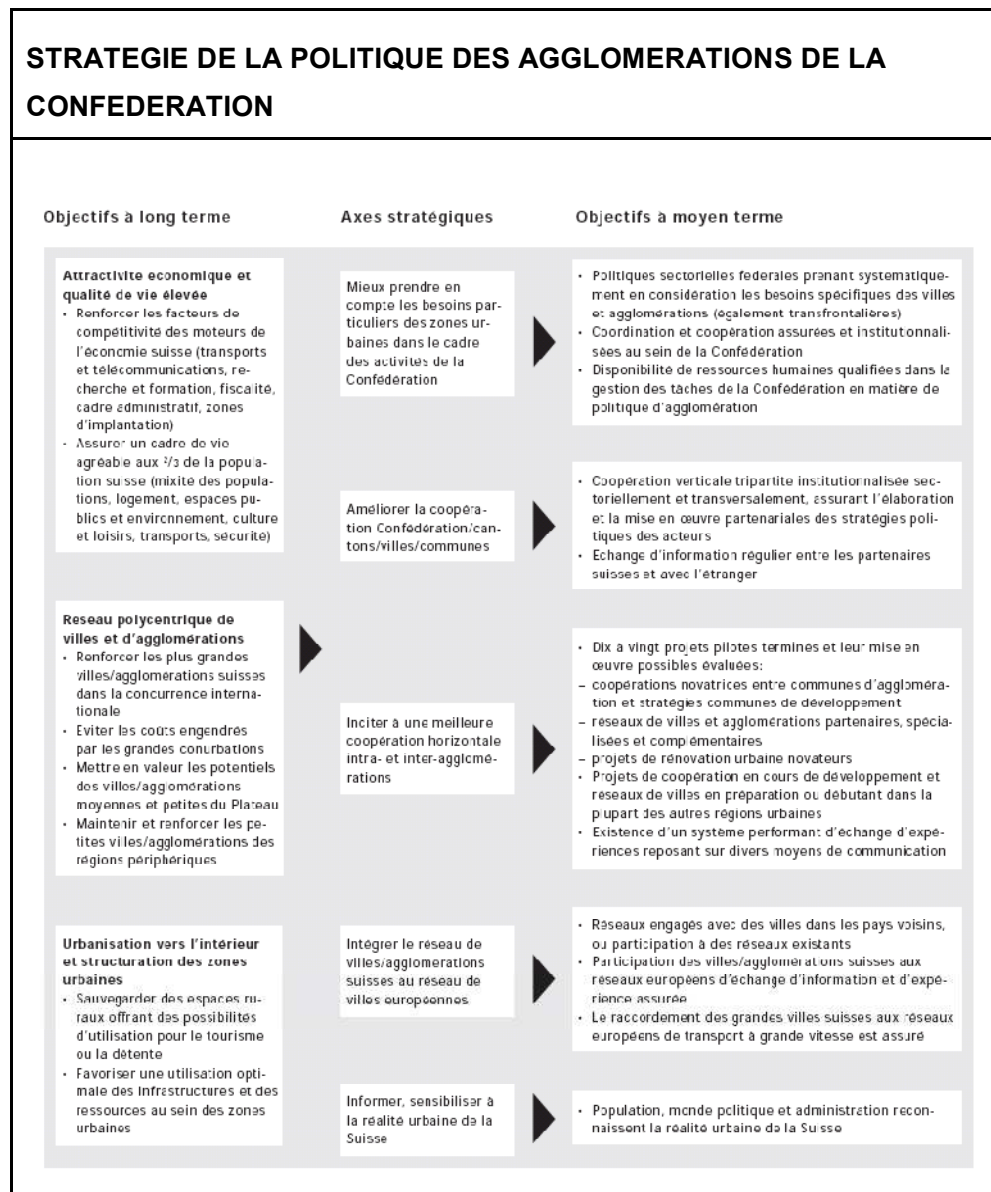
- Mieux prendre en compte les besoins particuliers de l'espace urbain dans l'accomplissement des tâches de la Confédération en raison de l'importance particulière des politiques sectorielles suivantes: transports, environnement, logement, politique sociale, finances, organisation du territoire et politique régionale.
- Améliorer la coopération verticale entre la Confédération, les cantons et les villes/communes.
- Inciter à une meilleure coopération au sein des agglomérations, entre les villes et entre les agglomérations en partant de l'idée que seules les agglomérations réunissant des communes coopérant efficacement et connaissant un développement complémentaire sont en mesure d'assurer leur attractivité économique et de garantir à long terme une qualité de vie élevée à leurs habitants.
- Intégrer le réseau de villes et agglomérations suisses au réseau de villes européennes.
- Sensibiliser la population et le monde politique à la réalité urbaine de la Suisse.

Pour atteindre ces buts, la Confédération doit s'appuyer sur des moyens d'action diversifiés et notamment utiliser la marge de manœuvre disponible dans les différentes politiques sectorielles, coordonner les politiques sectorielles ayant un impact sur les agglomérations, créer de nouvelles bases légales et stimuler les initiatives et projets innovants.

Objectifs à moyen terme

Il a été prévu d'établir, d'ancrer et de concrétiser la politique des agglomérations dans un délai de dix ans. Pour chacun des cinq axes stratégiques définis, la Confédération a formulé à titre indicatif des objectifs à moyen terme qu'elle entend avoir atteint dans un délai de dix ans. La figure 2 donne un aperçu de ces objectifs et axes stratégiques. Les objectifs à moyen terme sont examinés ci-après dans les chapitres consacrés à chaque axe stratégique.

Figure 2:
Objectifs et axes stratégiques
de la politique des
agglomérations de la
Confédération



Politique transversale
thématiquement très large

En tant que politique transversale, la politique des agglomérations embrasse une thématique très large et touche, en particulier au niveau fédéral, une large palette de domaines politiques différents. En complément aux politiques d'organisation du territoire, des transports et de l'environnement, le Conseil fédéral met l'accent sur le social, la politique du logement, la culture, le sport et la nouvelle péréquation financière (RPT). L'une des particularités de la politique des agglomérations est d'avoir institué une collaboration tripartite aux trois niveaux étatiques et de promouvoir de nouvelles formes de gouvernance et de collaboration interinstitutionnelle dans des espaces fonctionnels.

3.2 Evolution de 2001 à 2010

3.2.1 Développement du concept

Le Conseil fédéral considérait les mesures envisagées « comme le début d'un engagement constant » (Conseil fédéral 2001:75) et comme une partie d'un processus tripartite. Le concept présenté en 2001 fixait les actions à entreprendre tout en laissant une certaine latitude pour les faire évoluer. Les projets d'agglomération et le développement des quartiers ont suivi une évolution importante.

Lien avec le fonds
d'infrastructure

Le lien déjà établi dans le concept de 2001 entre les projets d'agglomération et le financement du trafic d'agglomération s'est concrétisé en 2006 par l'adoption de la loi sur le fonds d'infrastructure (LFI_{Inf}) (Conseil fédéral 2005). Du coup, les projets d'agglomération ont joué un rôle beaucoup plus important dans la politique des agglomérations. Selon une personne interrogée dans les services de la Confédération, les agglomérations s'intéressaient initialement davantage aux projets-modèles qu'aux projets d'agglomération, mais la création de ce fonds a donné un élan à l'institutionnalisation des projets d'agglomération.

Développement des quartiers :
un nouveau thème

Le concept initial s'est enrichi de la thématique du développement dans les quartiers, thématique progressivement développée par l'ARE à partir de 2004 et qui menait au développement des projets-modèles de « type projet urbain ». L'amélioration de la qualité de vie dans les quartiers est un élément que l'ARE a jugé opportun d'intégrer à la politique des agglomérations du fait que les quartiers sont les premiers concernés par les défis de politique sociale tels qu'assurer une bonne répartition des groupes sociaux et mettre à disposition des logements à des prix abordables.

Concentration des projets-
modèles sur les espaces
urbains

L'instrument des « projets-modèles » faisait dès le départ partie de la politique des agglomérations, mais ne devait en principe pas se limiter aux agglomérations. Dans le projet de NPR mis en consultation, le Conseil fédéral proposait de créer les bases légales des projets-modèles dans la NPR. Ceci aurait permis le développement de projets traitant notamment des relations fonctionnelles entre espaces urbains et ruraux. Ce projet a été rejeté par la plupart des cantons et ensuite également par le groupe de travail NPR (groupe de travail NPR 2005).

Peu de modifications
constatées

Abstraction faite des points susmentionnés, les acteurs des agglomérations interviewés et les offices fédéraux concernés n'ont pour la plupart perçu aucune modification du concept. Le déplacement des priorités dans le concept même a suscité seulement quelques remarques isolées. Comme le soulignent les considérations précédentes, le lien financier établi entre les projets d'agglomérations et le fonds d'infrastructure a profondément modifié l'importance accordée à la thématique « transports et urbanisation ».

Champ thématique (concept et mise en œuvre)

Concentration sur la thématique
« transports et urbanisation »

Le concept de 2001 prévoyait une politique des agglomérations couvrant un vaste champ thématique. En tant que politique transversale, celle-ci pouvait stimuler la coordination d'un grand nombre de politiques sectorielles particulièrement importantes à l'échelle des agglomérations. Dans les années qui ont suivi, les projets d'agglomération ont occupé une place dominante dans la politique des agglomérations, ce qui a eu pour corollaire une tendance à concentrer l'ensemble de la politique des agglomérations sur la thématique « transports et urbanisation ».

Souhait d'élargir les thèmes
traités

La CTA a rendu un rapport sur les possibilités et limites de la politique des agglomérations (CTA 2007). La mise en consultation de ce rapport (CTA 2008) montre que ses conclusions sont partagées par la plupart des participants, c'est-à-dire que la politique des agglomérations doit englober davantage de thèmes que les domaines de l'urbanisme et des transports même si l'importance de ces domaines sectoriels et l'urgence de leur trouver une solution sont incontestables. Le développement de la politique des agglomérations ne devrait pas se limiter à ces aspects. Seule une politique des agglomérations globale peut renforcer de manière durable la compétitivité et la qualité de vie de ces espaces. L'intégration de thématiques supplémentaires crée par ailleurs des synergies lors de l'accomplissement des tâches cantonales et communales. Seule une politique des agglomérations globale permet l'émergence d'une identité commune via une collaboration transparente, constructive, et par là même inspirant confiance (CTA 2008).

Doutes quant à la mise en œuvre

Même si les représentants des offices fédéraux et des agglomérations interviewés approuvent pour la plupart le principe d'une approche globale de la politique des agglomérations, certains organismes émettent des doutes quant à sa mise en œuvre pratique. Ces réticences concernent d'une part la coordination des politiques sectorielles et d'autre part le contenu thématique des projets d'agglomération. De même que lors de la consultation sur le rapport de la CTA (2008), de nombreux représentants interviewés privilégient un procédé échelonné prioritairement axé sur la mise en œuvre réussie des projets d'agglomération habituels dans les domaines centraux des transports et de l'urbanisation et offrant par la suite la possibilité d'élargir la politique des agglomérations à d'autres domaines politiques.

3.2.2 Evolution du contexte

Evolutions dans les espaces urbains

Depuis la formulation de la politique des agglomérations au tournant du millénaire, les villes-centres ont observé l'atténuation de l'un ou l'autre de leurs problèmes. Les tableaux détaillés présentés à l'annexe A1 montrent toutefois que les problèmes demeurent. Les principales évolutions intervenues peuvent être résumées de la façon suivante:

Forte croissance démographique

Du point de vue démographique, la tendance s'est inversée. La croissance de la population est plus accentuée dans les espaces urbains que dans les zones rurales. Le revenu moyen disponible n'est dans l'ensemble pas plus bas dans les villes-centres que dans les zones environnantes ou dans les espaces ruraux. La proportion de personnes ayant un emploi à bas salaire est dans la majorité des situations plus basse dans les villes-centres des agglomérations que dans les zones environnantes. Cela montre que la croissance démographique supérieure à la moyenne dans les agglomérations n'a pas (encore) modifié cette situation.

Amélioration de la situation financière

La situation financière de nombreuses villes-centres s'est nettement améliorée en raison d'une conjoncture favorable, d'une recrudescence de l'attractivité des villes, de la tendance au repeuplement urbain, du dynamisme de la construction (de logements) et des gains de population parfois conjugués à l'arrivée de contribuables aux revenus plus élevés.

Réduction de la pollution atmosphérique, pression à l'urbanisation toujours forte

La pollution atmosphérique reste plus élevée dans les espaces urbains que dans les zones rurales et la tendance à une réduction et convergences des nuisances dans certains emplacements se poursuit. La problématique du bruit n'a en revanche rien perdu de son actualité. La pression à l'urbanisation reste très forte, mais on observe en Suisse romande quelques signes d'une réduction de la croissance de la surface construite par habitant.

Poursuite de la croissance de la mobilité

Les prestations de transport du trafic individuel motorisé ont continué à croître durant la période 2000-2005. Seules les grandes agglomérations observent une tendance certaine en faveur des transports publics et de la mobilité douce. Par contre, dans les agglomérations de petite et moyenne taille, la part du trafic individuel motorisé a poursuivi sa progression. La nécessité d'une action dans le domaine des transports demeure par conséquent importante.

3.3 Evaluation

3.3.1 Pertinence

Conception de la politique en adéquation avec la situation

A la fin des années nonante dans les villes-centres et les agglomérations, les problèmes ont pris une acuité particulière et la nécessité d'agir pour leur trouver une réponse s'est fait sentir. Cette appréciation est partagée par tous les acteurs interrogés. La politique des agglomérations apportait des réponses adaptées à la

situation et proposait une politique d'un nouveau genre en Suisse, tournée vers les espaces fonctionnels et intégrant les trois niveaux étatiques. Cette nouvelle politique exigeait au préalable une acceptation générale et une phase d'expérimentation. Il s'agissait de lancer et engager un processus et de développer de nouvelles formes de collaboration politique.

...mais diversement porté

Il ressort des réponses des acteurs consultés que le nouvel engagement de la Confédération par rapport au nouvel article constitutionnel Cst 50 a d'abord suscité un certain scepticisme et des réticences, surtout de la part des cantons. Du côté de la Confédération, les divers offices ont porté le concept, mais selon leurs précisions, pas tous avec le même enthousiasme. Quelques-uns sont d'avis que l'élaboration du concept de la politique des agglomérations a été en premier lieu l'affaire de l'ARE et émettent des réserves quant à l'intégration de leur politique sectorielle. Ils estiment qu'il n'y a aucun besoin de coordination transsectorielle et qu'il suffit d'avoir les cantons comme interlocuteurs directs.

... bien soutenu par la
Confédération, les cantons et
les communes

Le concept a finalement bénéficié du soutien des différents acteurs concernés à l'échelon de la Confédération, des cantons et des communes. Ceux-ci ont été associés au processus d'élaboration et leurs propositions et suggestions ont été bien acceptées. Quelques avis plus critiques soulignent qu'au début du processus, les acteurs n'ont pas tous été bien intégrés. Globalement néanmoins, ces avis restent ponctuels.

Politique innovante et adaptée
à la situation

La politique des agglomérations était adaptée à la situation, proposait une politique innovante, était le fruit d'une concertation et s'est construite avec la participation des acteurs concernés. La problématique de départ n'a pas connu de changement fondamental : certes la question de la "A-Stadt" s'est quelque peu atténuée, les villes ont gagné en attractivité et la situation financière de quelques villes s'est provisoirement améliorée. Les problèmes que les agglomérations doivent affronter restent cependant importants, en particulier dans les domaines des transports, de l'urbanisation et de l'environnement.

3.3.2 Cohérence interne et clarté

Stratégie globale concertée et
éventail de mesures

La politique des agglomérations constitue, comme cela a été souligné précédemment, une politique d'un genre nouveau conduite aux trois niveaux étatiques. Elle a pour caractéristique de s'appuyer sur une stratégie globale adaptée à la situation et sur un large éventail de mesures issues d'une logique cohérente et adaptées aux problèmes posés.

Complexité des diverses
catégories d'instruments

Cet éventail très large a également créé une certaine confusion dans la perception de la politique des agglomérations que de nombreuses personnes estiment complexe, peu compréhensible et difficile à communiquer. Plusieurs acteurs concernés n'ont pas compris quels instruments servaient à quels objectifs. Les différents contenus et grands axes de la politique des agglomérations semblent prêter à confusion, ce qui ne facilite pas la communication avec les décideurs politiques. La place occupée par les projets-modèles de type projets urbains dans la politique des agglomérations semble en particulier peu claire. Plusieurs personnes consultées estiment que ces projets ne font pas partie de la politique des agglomérations car ils sont réalisés à l'échelle des quartiers et les aspects centraux de la collaboration horizontale et en partie également verticale y jouent un rôle peu important.

Lien avec des incitations
financières : rôle moteur

L'établissement d'un lien entre les objectifs et les incitations financières comme le prévoyait le concept initial en subordonnant le financement des transports d'agglomération (fonds d'infrastructure) aux projets d'agglomération constitue une spécificité qui a donné un formidable élan à cette politique et motivé les agglomérations à se lancer. Par contre, les projets d'agglomération ont en conséquence pris une place dominante et beaucoup ont considéré que la politique des

agglomérations était surtout une rampe de lancement pour les projets d'agglomération. Le concept initial reposait pourtant sur une thématique plus large.

3.3.3 Cohérence externe

Conçue en tant que politique transversale, la politique des agglomérations a été dans la majorité des situations bien coordonnée aux politiques sectorielles comme l'ont confirmé les acteurs consultés. La formulation du concept de coordination des politiques sectorielles de la Confédération était plutôt générale et indicative, laissant l'interprétation du nouvel article 50 Cst suffisamment ouverte pour éviter les conflits. Quelques personnes interrogées auraient préféré une meilleure coordination avec le calendrier des politiques sectorielles concernées (plan sectoriel des transports, réseau de routes nationales). Une meilleure coordination du calendrier se serait traduite par un retard de la mise en œuvre de la politique des agglomérations. Si l'on considère l'urgence des problèmes posés, l'option choisie (entre réalisation en temps utile et coordination optimale) paraît juste a posteriori.

Les interfaces avec la politique régionale sont nombreuses. Le débat politique était animé à cette époque et la Confédération s'apprêtait à reformuler la politique régionale. Le concept de la politique des agglomérations prévoyait des relations étroites entre ces deux politiques, en particulier pour les projets-modèles. Le premier projet de loi de nouvelle politique régionale qui, lors de sa mise en consultation, fut balayé par les cantons (ruraux) souhaitant garder ces moyens financiers pour les espaces ruraux comportait aussi un volet de politique régionale urbaine. La nouvelle politique régionale définie dans la loi fédérale de 2006 sur la politique régionale ne fait pour ainsi dire plus référence à la politique des agglomérations. Certes, les villes de petite et moyenne taille situées dans le périmètre de la politique régionale jouent un rôle déterminant et sont les moteurs du développement économique mais les grandes agglomérations en sont exclues. Vu sous l'angle territorial, les deux politiques se superposent et se démarquent en même temps. Il est difficile de justifier les doublons et les acteurs considèrent que cette situation est incohérente et perturbante. La consultation sur le rapport de la CTA (CTA 2008) avait déjà fait ressortir qu'il serait important de coordonner les mesures de politique régionale et de politique des agglomérations.

Par la péréquation des charges socio-démographiques, les liens avec la RPT sont également très étroits. La RPT apporte à la politique des agglomérations un complément et un soutien importants et contribue de façon cohérente à travers la péréquation des charges socio-démographiques à soulager les cantons des charges liées à la fonction de centre. Certains voient une contradiction entre le désenchevêtrement des tâches demandé par la RPT et la coordination des politiques sectorielles et la réalisation de tâches en commun préconisées dans la politique des agglomérations. Cette observation est pertinente sur le fond, mais la volonté politique est la suivante: certaines tâches doivent être désenchevêtrées et d'autres abordées en commun, l'engagement de la Confédération restant subsidiaire.

3.3.4 Base légale

Compte tenu de l'engagement important de la Confédération, plusieurs acteurs demandent d'ancrer légalement la politique des agglomérations de la Confédération et de ne pas se limiter à la réglementation du fonds d'infrastructure. Ils considèrent que la Confédération ne s'est jamais aventurée aussi loin en politique sans base légale claire. Par les projets d'agglomération, la Confédération intervient énergiquement dans la conduite de l'aménagement du territoire des cantons. Les choses en sont arrivées là parce que les cantons et les villes escomptaient recevoir des moyens financiers. Les travaux d'établissement d'une base légale que le concept prévoyait sont réclamés par de nombreux cantons et communes. Cette demande a d'ailleurs donné lieu à une

Mise en œuvre en temps utile plus importante que la coordination sectorielle

Coordination insuffisante entre politique des agglomérations et politique régionale

Rapport avec la péréquation financière

Ancrage légal en suspens

motion déposée par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (07.3280), motion qui a été acceptée par les deux Chambres.

4 Thématique 2: Mise en réseau des politiques sectorielles de la Confédération

Questions posées

S'agissant de la mise en réseau des politiques sectorielles de la Confédération (axe 1), l'évaluation exigeait des réponses aux questions suivantes:

- Comment ont procédé l'ARE et le SECO pour la mise en œuvre des mesures prévues? Dans quelle mesure le groupe de travail et le réseau de la politique des agglomérations ont-ils fait leurs preuves?
- La coordination et la coopération interne au sein de la Confédération pour les questions urbaines sont-elles assurées?
- Comment les mesures relevant de politiques sectorielles prévues dans la stratégie de la politique des agglomérations de la Confédération ont-elles été mises en oeuvre?
- Comment s'est effectuée la prise en considération systématique des besoins des agglomérations dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre de la Confédération? Quelles lacunes ont été identifiées?
- La Confédération dispose-t-elle des ressources humaines et financières nécessaires à la prise en compte adéquate de la thématique urbaine dans le cadre de ses activités?

4.1 Objectifs de la Confédération

Meilleure prise en compte des espaces urbains dans les activités de la Confédération

L'axe stratégique 1 « mise en réseau des politiques sectorielles de la Confédération » de la stratégie de la politique des agglomérations (Conseil fédéral 2001) prévoit que la Confédération oriente ses politiques sectorielles de façon à mieux prendre en compte les besoins particuliers de l'espace urbain. Ce dispositif permet de répondre à l'exigence du nouvel article 50 de la Constitution fédérale. Partant du rapport sur les centres urbains et des résultats d'une enquête auprès des villes, le Conseil fédéral a retenu huit domaines politiques jugés prioritaires: l'organisation du territoire (aménagement du territoire et politique régionale), les transports, l'environnement, la politique sociale, les finances, la politique du logement, l'intégration des étrangers ainsi que la culture et le sport. Une ouverture à d'autres domaines de l'activité publique doit être possible en fonction de l'évolution de la situation dans les agglomérations et les villes.

Objectifs à moyen terme

La stratégie de la politique des agglomérations prévoit trois objectifs à moyen terme:

1. Les politiques sectorielles de la Confédération prennent systématiquement en considération les besoins spécifiques des villes et agglomérations, et en particulier les besoins spécifiques des agglomérations transfrontalières.
2. Assurer et institutionnaliser la coordination et la coopération au sein de la Confédération.
3. Veiller à ce que la Confédération dispose des ressources humaines et financières nécessaires à la prise en considération adéquate de la thématique urbaine dans le cadre de ses activités.

La collaboration et la coordination entre les offices fédéraux sont assurées dans le cadre du réseau de la politique des agglomérations de la COT.

Mesures

Pour une meilleure prise en considération de la situation particulière des villes et des agglomérations, la stratégie de la politique des agglomérations prévoit les mesures suivantes :

- Le financement du transport d'agglomération (transports publics, TIM, mobilité douce) est assuré.
- L'adéquation entre les objectifs de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement est assurée. La mise en œuvre des mesures de protection de l'environnement est réexaminée et optimisée.
- Le système de politique familiale est renforcé de manière à protéger les familles contre le risque de pauvreté et à diminuer la pression sur l'aide sociale.
- La nouvelle répartition des tâches et péréquation entre la Confédération et les cantons est mise en œuvre.
- La politique du logement soutient les zones urbaines dans leurs efforts pour offrir des logements de qualité à des prix abordables.
- La politique culturelle de la Confédération dispose d'une loi d'encouragement à la culture prenant en considération les besoins spécifiques des villes et agglomérations
- La Confédération donne des impulsions pour la mise à disposition de suffisamment d'espaces et d'infrastructures liés au sport dans les régions urbaines et pour la valorisation du potentiel social du sport.

4.2 Mise en oeuvre

4.2.1 Collaboration et prestations du groupe de travail ARE/SECO

Pilotage commun de l'ARE et du SECO

L'ARE et le SECO se sont engagés ensemble de manière importante dans la conception de la politique des agglomérations de la Confédération. Le Conseil fédéral a chargé l'ARE et le SECO de s'associer pour assurer le pilotage stratégique de la mise en œuvre et avait prévu d'augmenter la dotation en personnel de l'ARE et du SECO respectivement de 3 et 1 postes. (Conseil fédéral 2001 : 69). Dans la pratique, le rôle de pilotage a été assumé par l'ARE. Selon les réponses de nombreuses personnes consultées, le SECO est resté au second plan.

Le SECO au second plan

L'ARE a considéré le SECO comme un partenaire essentiel du pilotage stratégique et l'a associé aux planifications et décisions. L'ARE et le SECO se réunissent toutes les deux semaines pour un colloque d'équipe. La collaboration et les échanges entre l'ARE et le SECO sont jugés bons par les deux offices. En raison de sa plus faible dotation en personnel, le SECO délègue des collaborateurs « polyvalents » qui ne sont pas spécialisés dans un domaine spécifique. Le SECO a assuré le suivi de certains projets-modèles. Selon le SECO, la dimension économique ne pèse que faiblement dans la politique des agglomérations. Ainsi, le SECO se considère comme le « partenaire junior » du groupe de travail pour la politique des agglomérations.

Bonne collaboration entre les offices fédéraux

Presque tous les offices consultés ont jugé agréable, fructueuse et efficace la collaboration avec l'ARE dans le cadre de la politique des agglomérations. Quelques uns font observer que la collaboration dans ce cadre s'est déroulée sans grand enthousiasme de la part de leur office. Un service a déclaré que les relations avec l'ARE avaient été perturbées par une mauvaise ambiance résultant de la transmission fréquemment tardive ou incomplète d'informations (dans des domaines autres que la politique des agglomérations). Pour la plupart, les offices consultés n'ont eu que peu, voire pas, de contacts avec le SECO dans le cadre de la politique des agglomérations.

Quand ces contacts existent, la collaboration a été également jugée bonne. Quelques acteurs signalent qu'il serait souhaitable d'améliorer la coordination entre la politique des agglomérations et les autres domaines politiques relevant du SECO, en particulier la politique régionale. Selon plusieurs avis externes, il ne semble pas toujours évident que les deux offices tirent à la même corde.

4.2.2 Réseau de la politique des agglomérations

Le Conseil fédéral a chargé le Réseau de la politique des agglomérations de la Conférence pour l'organisation du territoire (COT) d'une tâche qu'il estime indispensable, celle d'assurer la collaboration et la coordination des activités au sein de la Confédération. Ce réseau s'est constitué au printemps 2001 en vue de l'élaboration du rapport sur la politique des agglomérations et de l'accompagnement des travaux de la CTA. Il réunit des représentants de la COT et d'autres offices fédéraux concernés par la thématique urbaine sous la présidence de l'ARE et du SECO.

Les tâches du réseau sont en détail les suivantes (ARE 2004a):

- Assurer la coordination des tâches de la Confédération ayant une importance particulière pour les zones urbaines
- Assurer une participation coordonnée au niveau technique de la Confédération à la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA)
- Sensibiliser les offices fédéraux concernés par la problématique de l'espace urbain
- Assurer, au sein de l'administration fédérale, un réseau de personnes spécialisées et également compétentes dans les questions de développement urbain
- Fournir aux partenaires des cantons et des villes/communes, outre l'ARE et le SECO, un réseau de personnes de contact spécialisées.

Le réseau se réunit en principe une à deux fois par an en vue de procéder à un échange d'informations. D'une part, l'ARE et le SECO donnent des informations sur l'avancement de la mise en œuvre générale de la politique des agglomérations ainsi que sur les processus en cours dans les agglomérations et d'autre part, les membres du réseau fournissent des informations sur le développement de questions ayant un impact sur la politique des agglomérations qui ont été traitées dans leur service. Les membres du réseau constituent le réseau de contact pour les tâches importantes ayant un impact sur la politique des agglomérations et sont associés aux travaux de suivi, d'évaluation et d'accompagnement de la CTA. Pour la mise en œuvre de certaines tâches, le réseau peut constituer des groupes de travail ad hoc et organiser des séminaires et des ateliers.

Presque tous les offices fédéraux consultés pensent que le réseau de la politique des agglomérations n'apporte pas grand chose de plus que la Conférence pour l'organisation du territoire COT. Il leur semble qu'il y a trop d'interférences avec la COT. La fonction du réseau de la politique des agglomérations pourrait très bien être assumée par la COT qui fonctionne bien ainsi que par des contacts bilatéraux, par des réseaux spécialisés et par la CTA. Sur le même sujet, un office fédéral souligne que les échanges se limitaient à quelques réunions et qu'il n'y a donc pas eu de temps surinvesti dans les activités du réseau. Il a été possible de trouver le bon équilibre entre trop et trop peu de travail en réseau. Le fait que les activités du réseau se soient peu à peu restreintes pourrait signifier qu'il ne bénéficiait que d'une acceptation limitée. Les points de vue sont très partagés sur la question de savoir si le réseau a contribué à sensibiliser les acteurs concernés. D'un côté, on note une contribution positive, notamment parce que le cercle des acteurs allait au-delà des offices fédéraux et que le

Réseau de la Conférence pour
l'organisation du territoire

Tâches du réseau

Fonctionnement du réseau

Utilité remise en question

réseau avait son utilité en tant qu' « organisme en stand by ». De l'autre, on ne constate aucun effet de sensibilisation. Dans le rapport intermédiaire 2006, l'ARE et le SECO avaient prudemment déclaré que la prise de conscience des effets de la politique fédérale également sur les villes et sur les agglomérations était aujourd'hui plus vive (ARE/SECO 2006 : 21).

4.3 Mise en œuvre dans les offices fédéraux

4.3.1 Mise en œuvre des mesures prévues dans les politiques sectorielles

Pour satisfaire l'exigence d'une prise en considération des besoins des agglomérations dans les politiques sectorielles fédérales, la stratégie de 2001 présente une liste de processus politiques de différents domaines sectoriels susceptibles d'avoir une incidence sur la politique des agglomérations. Il ne s'agit pas de nouvelles mesures conçues spécialement pour la politique des agglomérations, mais de projets définis antérieurement, plus ou moins indépendamment de la politique des agglomérations. Entre-temps, les projets urbains et le fonds d'infrastructure ont vu le jour. Ces instruments seront analysés séparément dans les chapitres « projets d'agglomération » et « projets-modèles » du présent rapport.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des projets de la Confédération ayant une incidence sur les agglomérations et leur état de mise en œuvre.

MISE EN RESEAU DES POLITIQUES SECTORIELLES, ETAT DE LA MISE EN ŒUVRE

Liste de projets ayant une incidence sur la politique des agglomérations

Tableau 1: mise en œuvre des projets de la Confédération ayant une incidence sur la politique des agglomérations (état de la mise en œuvre : fin avril 2009, source: ARE)

Office	Mesures	Etat de la mise en œuvre
OFAS	<p>Solution au plan fédéral pour les allocations familiales</p> <p>Incitation financière pour les places d'accueil extrafamiliales</p> <p>Prestations complémentaires pour les familles</p> <p>Stratégie de lutte contre la pauvreté</p>	<p>Mise en œuvre</p> <p>Mise en œuvre, prolongation lors de la consultation</p> <p>Délai de traitement par le parlement prolongé, nouveau projet en préparation</p> <p>Adoption par la Confédération en nov. 09</p>
OFROU	<p>Promotion de la mobilité douce</p> <p>Mise en œuvre / cofinancement des projets d'agglomération</p> <p>Plan sectoriel des transports</p>	<p>En cours, en collaboration avec les agglomérations</p> <p>Adopté par le CF</p>
OFL	<p>Promotion de logements à loyer modéré</p> <p>Programme de recherche 2008-2011</p> <p>Projets urbains</p>	<p>LOG en vigueur</p> <p>Entre autres, études sur le développement de quartier (BaBeL Lucerne), en cours</p> <p>En cours</p>
OFT	<p>Plan sectoriel des transports</p> <p>Raccordement aux LGV</p> <p>Mise en œuvre / cofinancement des projets d'agglomération</p>	<p>Adopté par le CF</p> <p>En cours, achèvement en 2015</p> <p>En cours, en collaboration avec les agglomérations</p>
OFEV	<p>Révision OPB, délais d'assainissement</p> <p>Coordination de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement</p> <p>Aides à l'exécution OFEFP</p> <p>Mise en œuvre du programme forestier suisse</p> <p>Réhabilitation des friches industrielles</p>	<p>En vigueur depuis le 1.10.2004</p> <p>Travaux préparatoires terminés</p> <p>Mises en œuvre</p> <p>Mis en œuvre</p> <p>En cours, achèvement prévu en 2011</p>
ODM	<p>Développement de centres de compétences pour l'intégration</p> <p>Faciliter la cohabitation</p> <p>Programme Projets urbains</p>	<p>En cours jusqu'en 2011</p> <p>Promotion dans le cadre des programmes prioritaires 04-07 et 08-11</p> <p>En cours</p>

OFS	Statistique de l'aide sociale Set d'indicateurs sur les migrants Evaluation du projet de redéfinition de la notion d'agglomération Audit urbain	Mise en œuvre, relevés en continu Mise à jour dès mars 09 En cours, achèvement prévu en 2013 En cours
DFF	RPT Bases légales réglant le financement du trafic d'agglomération	Mise en œuvre En vigueur depuis le 1.1.2008
SECO	Nouvelle politique régionale Réseau de la politique des agglomérations Groupe de travail ARE/SECO Interreg IV Urbact ESPON (ORATE)	Mise en œuvre En continu, activité restreinte En continu En continu En continu

Mesures relevant des politiques sectorielles pour la plupart mises en œuvre

Les mesures relevant de politiques sectorielles prévues dans la stratégie ont pour la plupart été mises en œuvre:

- La RPT et les bases légales nécessaires au financement du trafic d'agglomération par le fonds d'infrastructure sont en vigueur.
- Les raccordements aux LGV sont en cours de réalisation et devraient être terminés d'ici 2010/15.
- Le plan sectoriel des transports est élaboré.
- La solution au plan fédéral pour les allocations familiales ainsi que les incitations financières pour les places d'accueil extrafamiliales sont réalisées.
- Plusieurs objectifs de la politique des agglomérations ont été repris dans la formulation de la loi encourageant le logement à loyer ou à prix modérés.

Mesures non mises en œuvre

Les prestations complémentaires pour les familles au titre de la limitation des risques de pauvreté n'ont pas été mises en œuvre en raison du rejet du projet par le parlement. L'OFAS travaille à l'heure actuelle sur un nouveau modèle.

La nouvelle politique régionale a certes été mise en vigueur, mais sa mise en corrélation avec la politique des agglomérations a échoué. Le projet d'élargir le champ d'application des projets-modèles aux espaces ruraux et d'ancrer cet instrument dans la nouvelle politique régionale n'a pas convaincu et s'est heurté à une forte opposition des cantons (ruraux) lors de la consultation du projet de NPR.

L'ARE et le SECO auraient souhaité que d'autres offices fédéraux participent activement aux projets modèles. Cette requête s'est heurtée à la résistance ou au manque d'intérêt des autres offices (ARE/SECO 2006).

Autres projets ayant une incidence sur la politique des agglomérations

Mis à part les projets urbains et le fonds d'infrastructure, de nouveaux projets ayant une incidence sur la politique des agglomérations ont été mis en œuvre ou lancés au plan fédéral:

- L'OFAS a lancé le programme national de prévention « Les jeunes et

la violence » qui s'ajoute aux mesures prévues dans la rapport. L'OFAS n'a toutefois pas l'intention d'intégrer ce projet à la politique globale des agglomérations.

- Dans le domaine d'activité de l'OFL, la politique des agglomérations a renforcé la compréhension de l'influence du territoire sur les questions liées au logement. Ainsi, certaines problématiques en rapport avec le développement territorial ont été intégrées au programme de recherche de l'OFL. Parmi les futurs thèmes qui seront traités figurent par exemple les processus de ségrégation spatiale dans le domaine du logement et les mécanismes de compensation envisageables.

4.3.2 Coordination des politiques sectorielles

Progrès modestes au niveau
de la collaboration

Comme le montrent les résultats concrets et comme la majorité des personnes consultées dans tous les groupes d'acteurs le confirment, les progrès obtenus dans le domaine de la collaboration transsectorielle au niveau fédéral sont, à l'exception des projets urbains, modestes. Par ailleurs, rares sont les observations permettant de conclure que la concertation et la coordination des politiques sectorielles de la Confédération s'est améliorée. De même, le manque d'intérêt pour le réseau de la politique des agglomérations laisse à penser que la coordination des politiques sectorielles de la Confédération n'est pas assurée. Pour certains offices fédéraux, la mise en réseau n'est pas nécessaire parce que leur domaine d'activité n'a pas d'incidence particulière sur la politique des agglomérations.

Faible incitation à coordonner
les politiques sectorielles

Parmi les raisons de ce manque d'intérêt, certains ajoutent que la culture prévalant actuellement dans l'administration fédérale incite trop peu les offices à se concerter et à coordonner leurs activités avec d'autres offices. Les offices spécialisés relèvent un manque de soutien et de reconnaissance du Conseil fédéral et du parlement lorsqu'ils s'efforcent de coordonner leurs activités avec celles d'autres offices.

Meilleure coordination dans le
domaine des infrastructures

Les améliorations de la coordination se limitent au domaine des infrastructures (ARE, OFROU, OFT) et aux relations bilatérales (ARE et ODM/OFL). La collaboration entre les offices plus fortement impliqués dans les projets d'agglomérations est jugée bonne.

4.3.3 Prise en considération des besoins des agglomérations

La prise en considération des
besoins des agglomérations ne
s'est pas améliorée

A l'exception de la RPT et du financement du trafic d'agglomération, la prise en considération systématique des besoins des agglomérations dans les politiques fédérales n'a, comme la coordination des politiques fédérales, guère progressé. Pour les acteurs consultés, les résultats obtenus dans ce domaine sont restreints. Certains ont fait remarquer qu'ils n'avaient guère reçu d'encouragements à cet égard et que la notion de prise en considération systématique n'était pas claire et posait des problèmes d'interprétation pour la mise en œuvre. Il ressort nettement des entretiens avec les offices fédéraux que l'objectif de tenir compte de façon systématique des besoins des agglomérations a rencontré peu de compréhension et de soutien. Il a été par exemple relevé :

- que la prise en considération systématique des besoins des agglomérations était une tâche incombant aux représentants des intérêts des villes et non pas à l'administration,
- que des dispositions spéciales permettant de prendre en considération les besoins des villes et des agglomérations ne sont pas nécessaires à l'interne du fait que la Confédération est tenue de respecter le principe de l'égalité de ses engagements vis-à-vis de toutes les régions du pays,
- que même si les agglomérations étaient confrontées à des situations particulières dans le domaine sectoriel concerné, les principaux interlocuteurs de l'office

demeuraient les cantons et que les cantons étaient les seuls responsables de la coordination supracantonale.

Ces remarques mettent en évidence une divergence entre les objectifs de la politique des agglomérations et en particulier l'importance attribuée à la coordination des politiques sectorielles de la Confédération dans le rapport sur la politique des agglomérations et l'interprétation de quelques offices fédéraux donnant l'impression qu'aucune mesure particulière n'est nécessaire au sein de l'administration.

4.3.4 Ressources de la Confédération pour la politique des agglomérations

Ressources (trop) limitées

Dans le rapport de 2001 sur la politique des agglomérations, le Conseil fédéral s'est donné pour objectif de disposer des ressources humaines et financières nécessaires à la prise en considération de la thématique urbaine dans le cadre de ses activités. Mis à part les quatre postes supplémentaires créés pour les deux offices responsables (ARE et SECO) et le montant de 11 millions de francs correspondant au budget de mise en œuvre pour la période 2002-2010, le Conseil fédéral n'a libéré aucune ressource supplémentaire. Il prévoyait que les départements concernés détermineraient les besoins en ressources humaines et financières dans le cadre des propositions de mesures concrètes au Conseil fédéral. La majorité des offices fédéraux consultés a l'impression que les ressources nécessaires à la participation de leur office à la politique des agglomérations étaient plutôt insuffisantes. Globalement, il semble que les ressources mises à la disposition des offices étaient limitées, mais néanmoins suffisantes pour mettre en œuvre la politique des agglomérations.

Le paragraphe précédent a toutefois démontré que la prise en considération de la thématique urbaine n'avait pas été aussi systématique que prévu initialement par le Conseil fédéral. L'insuffisance des ressources n'est certes pas à l'origine des déficits de mise en œuvre. Il n'en demeure pas moins que davantage de moyens auraient été nécessaires pour une prise en considération adéquate de cette thématique.

4.4 Autres incidences

4.4.1 Effets sur d'autres axes de la politique des agglomérations

Elargissement des limites institutionnelles pour la collaboration

Comme le constatent les personnes interrogées, la mise en réseau des politiques sectorielles devrait avoir contribué à l'amélioration de la collaboration verticale et horizontale. A leur avis, l'avantage principal obtenu réside dans le fait que les frontières institutionnelles (communales ou cantonales) ne dictent plus nécessairement les limites de la coopération. En dehors des domaines des transports et de l'urbanisation, de nouveaux partenariats et formes de collaboration avec les cantons et les villes ont vu le jour, en particulier pour les projets urbains et par l'intermédiaire de la CTA. La collaboration s'est avérée particulièrement utile chaque fois qu'elle a permis de réunir autour d'une même table des intervenants provenant de disciplines différentes.

4.4.2 Contribution à la réalisation des objectifs à long terme de la politique des agglomérations

Incidence difficile à évaluer

Il est difficile d'évaluer l'incidence de la mise en réseau des politiques sectorielles sur les objectifs à long terme de la politique des agglomérations. On dispose de peu de points de repères concrets pour identifier les succès engrangés par le travail en réseau et la prise en considération des besoins des agglomérations dans les politiques de la Confédération, exception faite des mesures particulières telles que la RPT ou le fonds d'infrastructure. Par ailleurs il est prématuré de procéder à une évaluation globale des effets à plus long terme. Chaque fois que la mise en réseau des politiques sectorielles

a contribué à sensibiliser des offices fédéraux à la problématique des agglomérations, il est permis de penser que des conditions favorables ont été créées. De tels signes positifs ont été observés pour les offices ARE/OFT/OFROU/OFEV ainsi que pour l'ODM et l'OFL.

4.5 Evaluation

4.5.1 Mise en œuvre par le groupe de travail de la politique des agglomérations

Mode de fonctionnement
judicieux avec potentiel
d'amélioration

Globalement, le mode de fonctionnement du groupe de travail au sein de l'ARE et du SECO pour la mise en œuvre des mesures prévues a fait ses preuves. Il reste néanmoins un potentiel d'optimisation:

- Il est à notre avis compréhensible que l'ARE ait pris le rôle de leader dans la mise en œuvre de la politique des agglomérations en raison de la prédominance des questions de transports et d'urbanisation dans les projets d'agglomération. Il se peut toutefois que le SECO se soit trop mis en retrait. Il serait judicieux que le SECO s'engage à nouveau davantage dans la politique des agglomérations. Il pourrait lancer des thèmes relevant de son domaine de compétences comme le marché du travail, la croissance ou la compétitivité. Même si ces thèmes n'ont étonnamment pas été mentionnés dans le rapport de 2001, ils ont une incidence particulière sur les agglomérations. Par ailleurs, le SECO pourrait encourager la coordination et la concordance des deux politiques proches que sont la politique des agglomérations et la politique régionale. Un engagement accru du SECO pourrait grandement contribuer à accroître la sensibilité des autres offices fédéraux à la politique des agglomérations.
- On peut considérer que la collaboration entre les deux offices fonctionne bien dans l'ensemble. La répartition des tâches entre l'ARE et le SECO et leur positionnement dans le cadre de la politique des agglomération ne sont toutefois pas parfaitement compris par tous les offices fédéraux. Nous pensons qu'il y a un besoin de clarification dans ce domaine.
- La collaboration entre l'équipe ARE/SECO et les autres offices peut également être qualifiée de bonne, ciblée sur les objectifs et efficiente. Son intensité a été variable selon la politique sectorielle et l'office fédéral concernés. Par conséquent le potentiel de coopération n'a pas toujours été exploité de façon optimale, notamment dans les domaines de la politique régionale, économique et sociale, le sport ou la santé .

4.5.2 Réseau de la politique des agglomérations

Réseau de la politique des
agglomérations : faible plus-
value

Le réseau de la politique des agglomérations laisse des questions en suspens. Du point de vue des acteurs consultés, ce réseau est de faible importance et ne semble pas apporter grand chose de plus que la COT. Pour l'ARE qui assume une fonction de pilotage, ce réseau constitue une structure essentielle pour la coordination sectorielle, lors des réunions, mais surtout en tant que plateforme facilitant les contacts bilatéraux. Il reste à clarifier si le réseau semble trop peu utile aux participants en raison d'un manque de sensibilité à la politique des agglomérations ou parce qu'il n'existe aucun besoin de réunions séparées de celles de la COT. Selon les personnes consultées, le rôle du réseau est bien compris tant par la Conférence sur l'organisation du territoire qu'en ce qui concerne les relations bilatérales et les réseaux sectoriels. Il est difficile d'évaluer la contribution du réseau à la sensibilisation et à la coordination des offices concernés, mais son impact est moindre lors des séances que dans les contacts

bilatéraux qu'il facilite. A notre avis, le réseau joue un rôle important en tant que structure de coordination transsectorielle et devrait être renforcé par le Conseil fédéral.

4.5.3 Coordination interne et coopération de la Confédération

Pas de collaboration
systématique

A l'exception des relations étroites entre l'ARE et le SECO, nous n'observons pas de collaboration transsectorielle systématique sur les questions urbaines. Les réponses données montrent que la coordination des politiques sectorielles de la Confédération dans le domaine de la politique des agglomérations n'est pas suffisamment assurée et que les succès obtenus ne pouvaient être que modestes. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer cette situation:

- Premièrement, quelques offices fédéraux ne perçoivent guère d'interdépendances avec d'autres domaines de la politique des agglomérations (par ex. politique sociale) et ne voient pas la nécessité de participer à des procédures coordonnées dans le cadre d'une structure plus large. Sous cet angle, l'objectif d'une politique globale des agglomérations devrait être d'intégrer la problématique des agglomérations aux politiques sectorielles concernées et de leur en confier la responsabilité. Cela permettrait d'éviter les doublons et les modèles d'organisation complexes.
- Deuxièmement, les offices fédéraux ne sont guère incités à développer la concertation et la coopération entre les services administratifs. L'administration fédérale est un système cloisonné en départements et divisions. Les politiques transversales et les processus de coordination s'en trouvent entravés et sont rarement encouragés.
- Troisièmement, il est possible que le fonds d'infrastructure qui a déclenché une dynamique très forte, bénéfique aux projets d'agglomération, ait par ailleurs cristallisé la politique des agglomérations sur la thématique des transports et de l'urbanisation, laissant peu de place aux autres domaines.

Coordination accrue souhaitée
entre la politique régionale et
la politique des agglomérations

La stratégie de la politique des agglomérations prévoit d'accroître la cohérence des instruments de la politique régionale et de la politique des agglomérations et d'assurer une coordination étroite entre les deux offices concernés que sont l'ARE et le SECO. La coordination étroite entre l'ARE et le SECO semble effective. Par contre, on ne sait pas s'il en a résulté une plus grande cohérence des instruments de politique régionale et si des synergies ont été activement recherchées. Pour les cantons, coordonner la politique régionale et la politique des agglomérations reste un objectif non atteint. Jusqu'à présent, il n'a pas été possible de mettre en place une politique de développement territorial globale et cohérente.

4.5.4 Mise en œuvre des mesures dans les politiques sectorielles

Mesures pour la plupart mises
en œuvre

Les mesures relevant de politiques sectorielles prévues dans la stratégie ont été pour la plupart mises en œuvre. A noter toutefois que ces mesures ont en général été planifiées avant le lancement de la politique des agglomérations et qu'elles ont souvent été mises en œuvre indépendamment de celle-ci. Le fonds d'infrastructure constitue une exception. La mise en œuvre des mesures non encore appliquées est en cours ou est bloquée dans des processus politiques (par ex. prestations complémentaires pour les familles). Il convient à notre avis de souligner que de nouveaux projets ayant une incidence sur la politique des agglomérations ont été mis en œuvre ou lancés dans de nombreux domaines politiques.

4.5.5 Prise en considération systématique des besoins des agglomérations

Les résultats des entretiens montrent que la prise en considération systématique des besoins des agglomérations dans les politiques sectorielles n'est pas encore assurée. Selon les déclarations recueillies, peu d'impulsions ont été données en ce sens durant la période d'évaluation.² D'après quelques offices fédéraux, les structures et les procédures fédérales existantes suffisent à la prise en considération des besoins des communes et des cantons. Les exemples suivants montrent que ponctuellement, la prise en considération des besoins des agglomérations dans les politiques sectorielles de la Confédération s'est améliorée. Dans ces exemples, le rattachement à la politique des agglomérations de la Confédération est toutefois indirect:

- La nouvelle péréquation financière (RPT) reconnaît et prend en considération les charges particulières des agglomérations dans le domaine social. Le mérite de la nouvelle répartition financière est non seulement d'avoir mis en place un nouvel équilibre politique, mais aussi d'avoir clairement défini les besoins particuliers, respectivement les charges spécifiques, des agglomérations et de les avoir analysés à l'aide d'indicateurs. Les agglomérations n'ont donc pas fait l'objet d'une étude portant sur leur problématique particulière. L'attention dont elles ont bénéficié est liée à un besoin et non pas à un type de territoire.
- Les projets d'agglomération, en particulier ceux qui ont été financés avec le soutien du fonds d'infrastructure, permettent de tenir compte des problèmes spécifiques que pose le trafic d'agglomération.

Il ressort des entretiens avec les représentants des offices fédéraux que l'objectif de tenir compte des besoins des agglomérations dans l'accomplissement des tâches fédérales est interprété de diverses façons et que sa concrétisation et sa mise en œuvre par des mesures sont insuffisantes. Pour de nombreux offices fédéraux, cet objectif signifie à leur sens qu'il faut consacrer une attention particulière aux agglomérations dans les questions de péréquation et que cette tâche incombe aux représentants politiques et non pas à l'administration fédérale. Pourtant, le rapport du Conseil fédéral de 2001 sur la politique des agglomérations adresse clairement ce mandat à l'administration fédérale. Pour une prise en considération systématique des besoins des agglomérations telle que prévue dans le rapport, il est par conséquent nécessaire de renforcer et expliciter les conséquences pratiques qu'implique la mise en œuvre de ce mandat relevant de la responsabilité des offices fédéraux.

4.5.6 Ressources humaines et financières pour la politique des agglomérations

Selon les offices fédéraux consultés, les ressources humaines et financières mises à disposition pour prendre en considération les questions urbaines étaient jusqu'à présent limitées, mais néanmoins suffisantes pour mettre en œuvre la politique des agglomérations. Seuls quelques offices fédéraux se sont trouvés dans l'obligation de se limiter à certains secteurs. Des situations de surcharge ont été constatées essentiellement lorsqu'un office devait mener de front la mise en œuvre de mesures de la politique des agglomérations et d'autres travaux d'envergure, par exemple en rapport avec la RPT ou le programme d'élimination des goulets d'étranglement sur le réseau de routes nationales. Dans l'ensemble, nous partons du principe que les ressources humaines et financières nécessaires à la prise en considération des questions urbaines dans le cadre prévu étaient limitées, mais néanmoins suffisantes. Si la collaboration et la coordination des politiques sectorielles devaient être renforcées pour être en adéquation avec les objectifs initiaux et pour permettre une prise en considération systématique des problèmes des agglomérations, les ressources mises

² A noter toutefois que nous n'avons pas analysé de façon exhaustive et approfondie les processus d'élaboration et de décision de l'administration fédérale (par ex. les dispositions dans les processus législatifs et leur mise en œuvre par les services responsables).

actuellement à disposition ne suffiraient pas ou des remaniements internes peu encouragés jusqu'à présent seraient nécessaires.

5 Thématique 3: Coopération verticale

Questions posées

S'agissant de la collaboration verticale (axe 2), l'évaluation a nécessité l'examen et la recherche de réponses aux questions suivantes:

- Comment la Confédération a-t-elle procédé pour mettre en œuvre les mesures prévues dans la stratégie?
- Quelles thématiques ont été abordées dans le cadre des travaux de la CTA? Quelles prestations concrètes ont été fournies?
- Les objectifs à moyen terme définis dans la stratégie ont-t-il été atteints? Les structures et le fonctionnement de la CTA ont-t-ils fait leurs preuves?
- Dans quelle mesure, les mesures prises ont-elles contribué à la réalisation des objectifs des autres axes stratégiques de la politique des agglomérations ainsi qu'à celle des objectifs à long terme?

5.1 Objectifs de la Confédération

Collaboration tripartite

Selon le deuxième axe stratégique du concept de la politique des agglomérations, la Confédération vise à améliorer la coopération entre la Confédération, les cantons, les villes/communes. Elle a défini les objectifs à moyen terme suivants:

- La coopération verticale tripartite est institutionnalisée tant de manière sectorielle que transversale. Elle assure une élaboration et une mise en œuvre partenariale des politiques des acteurs.
- L'échange régulier d'informations est assuré entre les partenaires suisses et avec l'étranger.

Mesures

Pour améliorer la coopération verticale, la stratégie prévoit deux mesures:

- Une participation financière et active de la Confédération aux travaux de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA),
- Une adaptation du processus législatif permettant une implication renforcée des communes et des villes dès le stade préliminaire de la procédure législative, lors de l'élaboration de lois fédérales les concernant.

Par ailleurs, les projets-modèles et les projets d'agglomérations sont également des instruments au service d'une meilleure collaboration verticale.

5.2 Mise en œuvre et prestations

5.2.1 La Conférence tripartite sur les agglomérations

Travaux préliminaires à la CTA

La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) a été instituée le 20 février 2001 lors d'une séance de constitution. Son programme de travail se base sur les travaux préliminaires de la Communauté de travail paritaire Cantons-Villes-Agglomérations (CT CVA). Créée en 1998 par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et l'Union des villes suisses (UVS), la CT CVA avait relevé dans son rapport de 1999 que les villes et les communes des agglomérations étaient confrontées à des défis de plus en plus complexes et proposait de renforcer la collaboration verticale. A l'initiative de la

CdC, les travaux préliminaires en vue de la création de la CTA ont pu se poursuivre dans le cadre d'une organisation de projet tripartite.

Bases et objectifs

Bases: Convention et directives
de la Confédération

Le mandat de la CTA repose sur la « Convention entre la Confédération et les cantons ainsi que les villes et communes relative à la création d'une Conférence tripartite sur les agglomérations » du 20 février 2001 signée par le Conseil fédéral, la CdC, l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses. Les directives à l'intention de l'administration fédérale pour la mise en œuvre de l'article 50, alinéas 2 et 3 de la Constitution fédérale constituent également un fondement explicite de la collaboration entre Confédération, cantons et communes. Ces directives du Conseil fédéral précisent le champ d'application de ces dispositions constitutionnelles et en garantissent la mise en œuvre dans les activités quotidiennes de l'administration. Un avant-projet de directives a été étayé en collaboration avec les cantons et les associations de communes dans le cadre de la CTA. La question des contacts directs éventuels entre la Confédération et les villes/communes est un point qui avait été particulièrement controversé. A l'exception de situations ponctuelles, il est prévu que ces contacts se déroulent dans le cadre de plateformes tripartites.

Objectifs et activités de la CTA

Selon les termes de la Convention, la CTA est une plateforme tripartite dont les objectifs sont de promouvoir la collaboration verticale Confédération-cantons-villes/communes et de développer une politique commune des agglomérations. Les activités prévues sont d'informer toutes les parties sur les activités présentant des intérêts communs, de développer des propositions pour renforcer la collaboration et de s'appuyer sur les politiques sectorielles pour trouver des solutions aux problèmes spécifiques des agglomérations. Il s'agit par ailleurs de mettre en évidence les répercussions sur les régions situées à l'extérieur des agglomérations.

La CTA en tant que projet
confédéral

La Conférence tripartite sur les agglomérations est un « projet confédéral » selon les termes de la Convention. Lors de sa constitution, les parties ont convenu d'évaluer la CTA au bout de ses quatre premières années d'activités et d'y décider de sa suite. En 2005, suite à l'évaluation de la première étape du projet, les parties ont décidé de reconduire leur collaboration pour une deuxième phase de projet (CTA 2005b). Par décision du 3 juin 2005, le Conseil fédéral a garanti la participation de la Confédération durant l'étape suivante du projet.

Demande d'institutionnalisation
de la CTA

Plusieurs voix réclament l'institutionnalisation de la CTA et l'ancrage de son activité dans la loi. En raison de la forte légitimité politique de la CTA, les acteurs concernés jugent que son mode de fonctionnement est dans l'ensemble positif. Pour les villes et les communes, respectivement les agglomérations, l'acquisition d'un statut institutionnel serait néanmoins une condition importante pour le développement de la politique des agglomérations. Elle donnerait une assise plus solide à la collaboration tripartite. Par conséquent, il faudrait, de leur point de vue, renforcer et préciser la reconnaissance de l'importance et du rôle des communes au sens de l'article 50 Cst.

Organisation et processus

Structure et capacité d'agir

Chacun des trois organismes représentés dans la CTA dispose de huit sièges. La présidence est assumée par un représentant de la CdC. Pour des raisons politiques, les avis sont unanimes pour dire que la structure politique de la CTA est judicieuse. Nombreuses personnes interviewées pensent toutefois que la CTA présente une certaine inertie en raison de sa taille et des processus politiques. Lors de l'évaluation de la première phase de projet (2001-2005), la CTA avait admis que ses structures tripartites empêchaient des réactions rapides et qu'elle n'avait donc pas la capacité de répondre à des problèmes politiques urgents.

Des processus multilatéraux de
décision gourmands en énergie

Les processus multilatéraux de décision constituent un défi important, et cela, non seulement entre les trois niveaux étatiques, mais également pour chaque organisme représenté dans la CTA. En effet, une collaboration verticale réussie exige au

préalable que la coordination horizontale au sein de chaque organisme fonctionne de façon optimale. La grande hétérogénéité des situations nécessite dans de nombreux cas un important engagement en temps et en énergie quel que soit le niveau étatique (fédéral, cantonal ou communal) concerné. Quelques représentants cantonaux ont fait observer que de nombreuses questions devaient d'abord être coordonnées à l'intérieur du canton. Ce besoin de coordination au sein et à l'extérieur des structures implique un engagement renforcé des organismes parties à la convention. En 2010, l'Union des villes suisses a ainsi été contrainte d'étoffer son secrétariat pour mener à bien ses nombreuses tâches.

Participation de la
Confédération

La délégation de la Confédération qui comprend des représentants des directions de l'ARE, du SECO et de l'Office fédéral de la justice est conduite par le Conseil fédéral, respectivement la Chancellerie fédérale. L'ARE apporte un soutien à la Chancellerie fédérale pour l'organisation de la délégation de la Confédération. Sur le plan opérationnel, les collaborateurs des différents offices fédéraux ont activement participé dans les groupes de travail. Les offices fédéraux ont exploité de manière variable la possibilité de proposer leurs thèmes à la CTA. L'évaluation par les offices fédéraux de l'importance des axes thématiques traités par la CTA diffère selon la proximité de leur domaine de travail spécifique et leur engagement varie en fonction des priorités internes. Les processus internes à la Confédération pour préparer la CTA étaient jugés très formalisés et très pesants, notamment au début. Avec l'expérience et la confiance croissante dans le processus, les procédures se sont simplifiées. Il s'est par exemple avéré superflu de soumettre préalablement l'ordre du jour de la CTA au Conseil fédéral.

Les cantons renforcent leur rôle
moteur

L'interaction entre les trois partenaires de la Convention est dans l'ensemble considérée comme bien équilibrée. Au début, plusieurs cantons se sont montrés sceptiques à l'idée d'une politique des agglomérations tripartite. A l'heure actuelle, plusieurs acteurs disent ressentir un renforcement du rôle moteur de la CdC au sein de la CTA.

Ressources et gestion du
secrétariat

La CTA assume en priorité son rôle d'organe de coordination. En tant que plateforme d'échange, elle ne dispose pas de ressources propres et veille à la modicité de ses investissements. Les trois partenaires se partagent les dépenses des projets selon une clé de répartition définie dans la Convention. Les ressources financières sont, d'après les évaluations, un peu justes. Des moyens supplémentaires sont souhaités pour développer la collaboration tripartite. La gestion du secrétariat incombe au CdC qui assume cette fonction. D'après les acteurs interrogés, ce travail est satisfaisant et efficace. Le rattachement au CdC est perçu de façon variable. Certains soulignent les avantages qui en découlent, en particulier pour les synergies (contenu et administration) avec d'autres activités de la CdC. D'autres pensent qu'un secrétariat autonome pourrait augmenter la capacité d'action et la visibilité de la CTA.

Thèmes traités par la CTA

Premier programme de travail
2001-2004

Lors de sa constitution en 2001, la CTA a adopté son premier programme de travail dont les thèmes d'action prioritaires étaient: le suivi des travaux découlant du rapport sur la politique des agglomérations de la Confédération, la formulation de lignes directrices pour la coopération horizontale et verticale dans les agglomérations (CTA 2004) et l'élaboration de recommandations et prises de position concernant la politique sociale (BASS 2003) et la politique d'intégration des étrangers (CTA 2002, CTA 2005a).

Deuxième programme de
travail dès 2005

Le deuxième programme de travail qui a débuté en 2005 prévoit quatre thèmes d'action prioritaires. Il s'agit premièrement du renforcement de l'institutionnalisation des agglomérations. La CTA a étudié en particulier la question des agglomérations situées sur plusieurs territoires cantonaux (CTA 2006), les possibilités et limites des stratégies cantonales pour les agglomérations et les moyens d'encourager une politique des agglomérations globale (CTA 2007). Parallèlement, la CTA a poursuivi ses travaux

dans le domaine de la politique de l'intégration des étrangers (CTA 2009a) et a commencé à se pencher sur le renforcement de la compétitivité internationale des agglomérations et la collaboration dans des structures tripartites pour la politique de l'espace rural (CTA 2009b).

Thèmes d'étude se démarquant
des coopérations existantes

Au début, la sélection des thèmes prioritaires exigeait un positionnement clair par rapport aux travaux des Conférences des directeurs cantonaux. La CTA a dû trouver sa propre « niche thématique ». Pour les acteurs concernés, les thèmes étudiés par la CTA sont importants et pertinents. Tous nécessitent une collaboration aux trois niveaux étatiques ainsi qu'entre les différentes politiques sectorielles. La réflexion sur les formes adéquates de collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations est en particulier ressentie comme la véritable tâche centrale de la CTA. Quelques remarques isolées critiquent le choix des thèmes étudiés par la CTA jugés arbitraires et peu stratégiques.

5.2.2 Procédure législative

Nouvelles loi et ordonnance sur
la procédure de consultation

La stratégie de la politique des agglomérations prévoyait une plus large prise en considération des communes et des villes dans le cadre de processus législatifs relatifs à des projets de la Confédération ayant des conséquences sur les agglomérations. La nouvelle loi fédérale sur la procédure de consultation (RS 172.061) et son ordonnance (RS 172.062) sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2009. L'article 4, alinéa 2 de la loi mentionne les organisations et personnes invitées à donner un avis dans le cadre d'une procédure de consultation. Outre les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale et les associations faîtières de l'économie qui oeuvrent au niveau national, le texte cite les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui oeuvrent au niveau national. Ces dispositions font implicitement référence à l'article 50 Cst.

5.2.3 La collaboration verticale dans les agglomérations

Collaboration verticale dans les
projets d'agglomération et les
projets-modèles

La collaboration verticale était également une composante importante des projets d'agglomération et des projets-modèles. La Confédération a joué un rôle actif dans le lancement de projets tripartites. Les chapitres 0, 6 et 7 donnent des informations détaillées à ce sujet.

5.3 Incidences

Collaboration verticale dans un
contexte différent

L'analyse ci-après montre les effets de la collaboration verticale de la politique des agglomérations perçus par les acteurs interrogés. Une subdivision a été effectuée pour distinguer les effets de la collaboration verticale (1) dans le cadre de la CTA, (2) dans les procédures législatives et (3) dans les autres axes de la politique des agglomérations. Un descriptif de la perception des effets sur les objectifs à long terme complète cette analyse.

5.3.1 Collaboration verticale dans le cadre de la CTA

Une structure vitale pour le
partenariat entre les niveaux
étatiques

Tous les acteurs interrogés saluent le renforcement de la collaboration verticale dans le cadre de la CTA. Ils accueillent très positivement cette structure de collaboration qui concrétise l'article 50 de la Constitution fédérale et offre, pour la première fois, une plateforme de partenariat entre les trois niveaux étatiques. Les délégations, pour la plupart constituées de politiciens de haut niveau, soulignent l'importance politique accordée à la CTA par les trois organismes représentés. Les communes en particulier considèrent la CTA comme une structure vitale pour le processus. De leur point de

vue, la CTA a brisé la loi d'airain selon laquelle la Confédération ne doit pas dialoguer directement avec les villes et leur a ainsi procuré une voix. La CTA est pour tous les acteurs un processus permanent, et donc, non définitif. La dynamique qui s'est instaurée leur semble irréversible en raison de la prise de conscience des acteurs concernés. Un retour en arrière par rapport à la collaboration tripartite déjà atteinte leur paraît impensable.

Plateforme d'échange et de mise en réseau

La CTA a mis sur pied une structure institutionnalisant la collaboration verticale. De nombreuses personnes interrogées soulignent les avantages de la création d'un cadre bien défini pour les échanges personnels et directs. Le travail en réseau des acteurs concernés et par conséquent les possibilités de coordination verticale ont ainsi pu être améliorés. S'agissant des possibilités de mise en réseau et de l'échange d'expériences, les groupes de travail techniques sont particulièrement bien appréciés.

Vision commune des problèmes

Les acteurs concernés sont unanimes à considérer que la collaboration tripartite répond à un besoin: les problèmes que doivent affronter les agglomérations sont trop complexes pour qu'un seul niveau étatique puisse leur trouver une solution. Nombreux sont ceux qui partagent la même compréhension des problèmes et qui reconnaissent l'importance et les contributions de chaque niveau étatique et leurs interdépendances. La participation de la CTA à l'élaboration du rapport sur la politique des agglomérations a favorisé cette vision commune.

La CTA a créé un climat de confiance

Au fil du temps, une confiance réciproque a gagné les acteurs concernés. A cet égard, le remarquable travail du groupe de travail technique tripartite a été relevé. Outre les résultats matériels, le renforcement du climat de confiance est considéré comme l'un des plus grands mérites de la CTA et comme un succès important de la politique des agglomérations.

Changement de paradigme pour la collaboration tripartite en cours

Bien que tous les acteurs aient ressenti le même besoin d'agir, la CTA a été marquée à ses débuts par un climat de méfiance réciproque. Ces hésitations ne sont pas directement liées au fait que les intérêts défendus par la Confédération, les cantons et les communes ne peuvent, par la force des choses, pas toujours être identiques. Les incertitudes résultent surtout de la situation de la CTA qui devait avancer en terrain inconnu. Au départ, la concrétisation des objectifs n'a pas été facile à lancer. La prudence et les réticences des partenaires au début du processus ont conduit à une formalisation des processus qui a ralenti certaines procédures. L'évaluation de la première phase de projet de la CTA souligne par exemple que la tendance dominante initiale était de coordonner les positions de chacune des délégations et de régler les dernières divergences au sein du comité composé des présidents des délégations déjà avant les séances de la CTA, ce qui limitait le débat politique approfondi en plénum. Les acteurs interrogés estiment que la CTA a impulsé un changement de paradigme à tous les niveaux. La bonne mesure entre formalisation et liberté dans la collaboration verticale n'est pas simple à définir. Un intervenant critique a fait observer que la Confédération n'associe pas ou n'informe pas suffisamment l'échelon cantonal lorsqu'il noue des contacts avec les villes et les agglomérations.

Forte légitimation politique des résultats

Les personnes consultées jugent positifs dans leurs grandes lignes les résultats concrets obtenus par la CTA, en particulier les rapports. Les contributions aux discussions sont à leur avis fondées. Les analyses et les recommandations présentées ont stimulé et soutenu la recherche de formes d'organisation adéquates dans les agglomérations. Les résultats obtenus par la CTA bénéficient d'une excellente acceptation politique car ils sont le reflet d'une vision commune des problèmes essentiels à traiter et des pistes concrètes envisageables pour leur trouver une solution.

Rôle de la CTA dans l'Etat fédéral

Plusieurs acteurs interrogés considèrent la CTA non seulement comme un élément central de la politique des agglomérations, mais aussi comme une nouvelle ouverture dans le fédéralisme suisse. Un renforcement de la collaboration verticale dans divers champs thématiques leur semble indispensable. Cette position s'est affirmée

notamment lors de l'élaboration du Projet de territoire Suisse. A l'initiative de la CTA, les travaux se sont poursuivis sous une forme tripartite après la publication du rapport de la Confédération sur le développement territorial (ARE 2005). Quelques représentants des différents niveaux étatiques s'interrogent de façon critique en demandant pourquoi réserver les propositions tripartites à la seule problématique des agglomérations. On pourrait ou devrait, à leur avis, élargir le champ d'action de la CTA pour la transformer en une plateforme tripartite générale. D'autres représentants rétorquent qu'un tel élargissement réduirait l'attention générale accordée aux problèmes des villes et de la politique des agglomérations.

Recommandations de la CTA
sans caractère contraignant

Pour divers acteurs consultés, le caractère de plateforme d'échange et de discussion est la principale faiblesse de la CTA qui doit se contenter de fournir des recommandations à l'attention de ses organismes porteurs. La CTA n'ayant pas de compétence décisionnelle propre, ses recommandations sont certes le reflet d'une volonté commune, mais n'ont aucun caractère contraignant. La mise en œuvre de celles-ci relève de la compétence des acteurs institutionnels. Plusieurs personnes mettent par ailleurs en évidence un besoin de clarification du fonctionnement de la CTA, notamment concernant le moment de son intégration à un processus législatif ou la définition de son rôle en comparaison à une procédure de consultation ordinaire.

5.3.2 Procédure législative

Meilleure intégration des villes
et des communes

Selon la loi fédérale et l'ordonnance sur la procédure de consultation, les villes et les communes sont invitées à participer à toutes les procédures de consultation. Les villes et les communes saluent ces dispositions qui ont apporté des améliorations du fait que la Confédération les considère désormais comme des partenaires établis. Elles ont en outre été associées à plusieurs processus législatifs. Un représentant de l'Association des communes suisses et un autre de l'Union des villes suisses ont par exemple intégré le groupe de travail pour la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) que la Confédération a constitué avec les cantons. Quelques offices fédéraux relèvent de leur côté l'importance des villes et des communes dans les procédures de consultation et les processus législatifs. Ils jugent que le renforcement de cette intégration aux procédures a des effets positifs.

5.3.3 Collaboration verticale dans les autres axes de la politique des agglomérations

Développement d'une
compréhension mutuelle

D'un point de vue stratégique, la collaboration verticale a joué un rôle important dans les projets d'agglomération et les projets-modèles. Par la mise en place de ces instruments incitatifs et par son rôle actif, la Confédération a donné un élan décisif à la collaboration verticale. Pour la plupart, les agglomérations considèrent que la collaboration concrète sur des projets a favorisé une meilleure prise en considération de leurs besoins et de leurs objectifs par la Confédération. La compréhension mutuelle des différents partenaires s'est améliorée au fil des coopérations. Les agglomérations constatent une amélioration - à des degrés différents - de la collaboration bilatérale entre les communes, respectivement les agglomérations, et les services cantonaux.

Collaboration verticale
essentiellement limitée à l'ARE

Les agglomérations saluent le climat général de bonne collaboration avec l'ARE. Les projets d'agglomération et les projets-modèles ont été discutés dans le cadre d'échanges d'intensité variable entre les agglomérations et l'ARE. Pour les agglomérations, les autres offices fédéraux ont été peu présents et les contacts directs ont été rares. La coordination des politiques sectorielles à l'échelon fédéral est lacunaire d'après plusieurs avis émanant d'agglomérations. De leur point de vue, les

offices fédéraux suivent dans leurs activités, sur le « terrain », une ligne qui reste très sectorielle. Une vision globale de la collaboration verticale n'est pas encore perceptible. Il reste très difficile d'envisager la réalisation de projets concrets de caractère intersectoriel, par exemple par la combinaison de contributions financières fédérales.

5.3.4 Contribution à la réalisation des objectifs à long terme de la politique des agglomérations

Tous les intervenants accordent une grande importance à l'amélioration de la collaboration verticale dans la perspective de la réalisation des objectifs à long terme de la politique des agglomérations. Selon divers acteurs concernés, la collaboration instaurée dans le cadre de la CTA est un facteur essentiel de succès pour la politique des agglomérations. Elle constitue la base d'une gouvernance multi-niveaux efficace que tous considèrent indispensable. La confiance qui se renforce entre les différents niveaux de l'Etat constitue le fondement d'une approche tripartite de la politique des agglomérations en termes de définition, conception et mise en œuvre. Elle permet dans sa forme actuelle une politique globale cohérente de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. Quant aux perspectives d'avenir, plusieurs avis relèvent la faiblesse de l'assise institutionnelle sur laquelle repose la collaboration tripartite, une insuffisance qui pourrait entraver la réalisation des objectifs à long terme.

5.4 Evaluation

5.4.1 Evaluation de la mise en œuvre et des prestations

Malgré le scepticisme initial de plusieurs acteurs, la collaboration verticale dans le cadre de la CTA s'est affirmée comme un élément important de la politique des agglomérations. La CTA a apporté la preuve de sa légitimité en tant que plateforme politique et administrative. Une politique des agglomérations qui en ferait abstraction est désormais unimaginable.

Compte tenu de la complexité et de l'histoire du fédéralisme suisse, l'organisation et les procédures de la CTA semblent judicieuses. Elles garantissent sur le plan formel une collaboration équitable des trois niveaux étatiques. La formalisation des procédures, l'engagement important requis pour les processus multilatéraux de décision et la lenteur découlant de la taille de la CTA et de ses processus politiques semblent constituer des inconvénients nécessaires pour parvenir à lancer et établir une collaboration verticale. Au fur et à mesure de la pratique, les processus suivis seront mieux rodés et auront tendance à se simplifier. Malgré ces longues procédures, la CTA devrait gagner en capacité d'action.

Compte tenu de sa qualification de « projet confédéral », la Conférence tripartite était conçue comme espace d'expérimentation dont l'avenir était incertain. La Convention signée entre les organismes responsables ainsi que les directives du Conseil fédéral sur la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes ont fait leurs preuves dans ce contexte et constituent des bases fiables pour la collaboration verticale. Les résultats obtenus jusqu'à présent montrent que la CTA s'est avérée efficace dans son fonctionnement. Par conséquent, son institutionnalisation en application de l'article 3.1 de la Convention semble logique et devrait constituer la prochaine étape à franchir. Les besoins des agglomérations restant très importants, ce progrès constituerait un signal qui renforcerait l'assise de la collaboration tripartite.

La CTA, gage de succès pour la politique des agglomérations

La CTA: un organisme tripartite établi

Processus de coordination lourd mais nécessaire

Renforcement et explicitation des bases

Contributions thématiques
fondées de la CTA

La CTA a livré des contributions sérieuses et essentielles dans les axes thématiques qu'elle avait définis. Il convient de relever en particulier les études sur la collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, question centrale à laquelle une politique des agglomérations efficiente doit trouver des réponses. De notre point de vue, ces analyses ont permis de réunir les connaissances et les expériences des trois niveaux étatiques et ont favorisé leur développement lors de discussions tripartites. Le nouveau « laboratoire d'expérimentation de la gouvernance » a été de ce fait alimenté en études de base et sa constitution a pu progresser. Le deuxième programme de travail mis en place à partir de 2005 met l'accent sur d'autres aspects importants. Il comprend la présentation d'études sur le développement de stratégies cantonales de politique des agglomérations et sur les interrelations avec la politique régionale.

Ressources et capacité de la
CTA

La CTA ne dispose d'aucune ressource propre. Son fonctionnement opérationnel s'en trouve très limité. La CTA ayant la vocation de plateforme, de telles activités ne sont d'ailleurs pas prévues. Un renforcement de la CTA en une entité autonome serait contraire au caractère tripartite de la Conférence. Pour que ses activités dépassent celles d'un forum d'échanges, la CTA reste néanmoins tributaire de ressources. Le secrétariat assume un rôle important. Le rattachement du secrétariat à la CdC semble judicieux sur le plan tant matériel qu'administratif. Il souligne l'importance croissante des cantons au sein de la CTA. Le secrétariat est confronté au double défi d'organiser efficacement les processus tout en répondant au besoin de chaque organisme responsable de pouvoir compter sur une coordination interne suffisante.

Nécessité d'une amélioration
de la coopération horizontale

Par ailleurs, la CTA tire sa force directement de l'engagement des organismes qui la constituent. Cela signifie que la Confédération, les cantons, les villes et les communes doivent continuer de prévoir la disponibilité et les ressources indispensables à une participation active. Les groupes de travail techniques jouent à cet égard un rôle particulièrement important. Ils contribuent au renforcement de la collaboration verticale en livrant des analyses et en encourageant la construction de réseaux informels de contacts. La façon dont chaque organisme responsable parviendra à améliorer la coopération horizontale sera décisive. Le défi que doivent relever l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses est d'être en mesure d'engager suffisamment de ressources humaines et financières dans les processus de coordination interne et externe.

Les agglomérations se profilent
à l'horizon

La CTA est portée par la Confédération, les cantons, les villes et les communes. Les agglomérations qui sont actuellement en train de se constituer se profilent comme de nouveaux acteurs de la CTA. Leurs intérêts sont défendus par l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses, ce qui semble judicieux compte tenu du faible degré d'institutionnalisation des agglomérations. Jusqu'à présent, cela a bien fonctionné. Les agglomérations doivent-elles être représentées au sein de la CTA? La réponse dépend de l'orientation, ou du moins de l'approche suivie quant au développement d'un quatrième niveau étatique.

Pas de limitation claire aux
thèmes spécifiques des
agglomérations

A l'exception de la collaboration à l'échelle des agglomérations, le champ thématique de la politique des agglomérations n'a pas été focalisé aux thèmes spécifiques des agglomérations. Indéniablement, les thèmes de politique sociale et de politique d'intégration des étrangers que la CTA a traités sont d'une grande importance pour les agglomérations et leur approche dans le cadre d'une collaboration verticale renforcée accroît la pertinence de leur analyse. On pourrait cependant avancer les mêmes arguments concernant d'autres domaines politiques que certaines agglomérations abordent ponctuellement, par exemple la culture, la formation, la santé, la sécurité, le logement, le sport ou le tourisme. Les priorités thématiques retenues ne sont pas forcément liées à leur contenu, mais prennent surtout en considération la position de la CTA dans la structure fédéraliste existante. Suivant une « stratégie de niche », la CTA traite des thèmes d'importance tripartite qui ne sont pas abordés dans des organismes fédéraux, cantonaux ou régionaux existants tels que les conférences des directeurs cantonaux.

5.4.2 Evaluation des effets

Développement d'une culture de discussion tripartite	La création de la plateforme tripartite de la CTA présentait un caractère inédit par rapport au fédéralisme suisse et reste aujourd'hui encore une expérience unique. Au début, cette réalité a suscité des réticences de toutes parts. Il a d'abord été nécessaire de définir les procédures applicables au sein de la CTA et de clarifier les rôles. On constate qu'un mode de fonctionnement efficace s'est instauré malgré les réticences de départ. Les acteurs concernés développent une culture commune de discussion. La poursuite du processus fera ressortir les possibilités de créer un climat de travail constructif dans le respect des procédures formalisées et compte tenu du contexte politique.
La politique des agglomérations en tant que tâche commune	La vision partagée par tous les acteurs quant à la nécessité de résoudre les problèmes des agglomérations par une politique commune a considérablement contribué à l'établissement de la plateforme de la CTA. La sensibilité à l'aspect tripartite de la politique des agglomérations est beaucoup plus forte que dans d'autres domaines politiques. Le fait que la CTA ait pu participer à l'élaboration de la stratégie politique a joué un rôle important à cet égard.
Fonction générale de la CTA dans le fédéralisme suisse	La présentation de la CTA sous le jour d'une structure exemplaire de la collaboration tripartite suscite les convoitises et appelle la question: pourquoi les agglomérations devraient-elles être les seules à profiter d'un tel « privilège » ? L'évaluation des thèmes traités a déjà montré qu'il est difficile de différencier précisément les thèmes faisant partie de la politique des agglomérations de ceux qui n'en font pas partie. La question de la délimitation du périmètre géographique est également liée. Comme le démontre l'étude de la CTA (2009b) « Accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural », le développement de la ville et de la campagne se base sur l'interaction étroite de fonctions et de spécialisations à la fois différentes et complémentaires. Les relations ville-campagne qui en résultent sont de nature diverse. Sous cet angle, la création d'une conférence analogue pour l'espace rural semble peu judicieuse car il en résulterait de nombreux doublons sur le plan thématique et organisationnel.
Plateforme d'échange bénéficiant d'une excellente légitimation politique	La CTA fonctionne comme une plateforme facilitant les échanges formels et informels entre ses organismes responsables. L'un de ses mérites est de permettre de fixer des thèmes communs, de définir des stratégies et de mettre en débat des propositions. Les groupes de travail techniques ont un rôle opérationnel très important. Du fait de leur élaboration tripartite, les recommandations de la CTA bénéficient d'une excellente légitimation politique. Le statut de plateforme de la CTA définit les limites de son champ d'action. La mise en œuvre de recommandations dans le cadre de la politique des agglomérations reste exclusivement réservée aux organismes responsables dans le cadre de leurs compétences respectives. Selon les termes de la Convention, les organismes responsables conservent leur liberté d'action politique dans le cadre de leurs tâches et en considération de l'obligation réciproque d'informer. Cette clause comporte le risque d'un (trop) grand écart entre les recommandations stratégiques et la mise en œuvre concrète.
Collaboration verticale dans les agglomérations	Les travaux de la CTA ont encouragé la collaboration verticale dans les agglomérations par deux moyens différents: par les études conceptuelles et par le renforcement des contacts entre la Confédération, les offices cantonaux et les villes et agglomérations. Ces échanges ont eu un effet positif sur le processus d'élaboration des projets d'agglomération. La mise en œuvre des projets d'agglomération a également mis en évidence les difficultés et les limites de la collaboration verticale. Du côté de la Confédération, l'ARE a été pratiquement le seul office présent dans les agglomérations en raison des priorités des projet d'agglomérations et des projets-modèles. Les autres offices fédéraux sont peu impliqués, leur présence étant pratiquement imperceptible pour les agglomérations. Le souhait de développer une approche globale de la politique des agglomérations représentant davantage que la

juxtaposition de plusieurs politiques sectorielles ne peut pas être atteint de cette manière.

Collaboration
multidimensionnelle

La complexité de la collaboration verticale se dévoile à l'échelle des agglomérations. Il s'agit de considérer plusieurs dimensions simultanément, mais aussi indépendamment les unes des autres: la gouvernance multi-niveaux entre les trois niveaux étatiques, la collaboration horizontale au sein de chacun des niveaux et la collaboration intersectorielle. Pour la mise en œuvre d'une politique sectorielle concrète, il importe ainsi de faire converger ces trois dimensions le mieux possible vers un objectif commun.

Fragilité résultant de l'absence
de force contraignante

Le fait que les recommandations de la CTA ne sont pas contraignantes pour les organismes responsables constitue un défi de taille pour la politique des agglomérations. La collaboration verticale, et par conséquent la mise en œuvre de la politique des agglomérations, restent fragiles comme le montre l'exemple du financement des projets d'agglomération retardé par la Confédération. Malgré son excellente légitimation, la politique des agglomérations qui repose sur le principe du consensus peut facilement connaître des blocages provoqués par des acteurs isolés.

6 Thématique 4: projets-modèles

Questions posées

L'évaluation des projets-modèles (axe 3) a nécessité des études et analyses permettant de répondre aux questions suivantes:

- Comment les responsables de la politique des agglomérations de la Confédération ont-ils procédé pour promouvoir les projets-modèles? Quelles sont les prestations fournies par la Confédération?
- Combien de projets-modèles ont-ils été mis en œuvre? Quels sont leurs caractéristiques? Quels sont leurs forces et leurs faiblesses ?
- Comment a-t-on réuni, valorisé et communiqué les expériences?
- Le projet-modèle et le projet d'agglomération sont-ils un soutien ou un obstacle l'un pour l'autre?
- Dans quelle mesure les projets-modèles ont-ils favorisé une amélioration de la coopération verticale entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes (axe 2)?

6.1 Objectifs de la Confédération

Contribution des projets-modèles à un renforcement de la collaboration

Par son soutien à des projets-modèles, la Confédération poursuit l'objectif général de renforcer la coopération dans le but de favoriser des zones urbaines fonctionnant de manière durable et de conserver un système polycentrique de villes et agglomérations.

Objectifs des projets-modèles

La stratégie politique de la Confédération mentionne les objectifs suivants:

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

Trois axes thématiques

Trois axes thématiques ont été retenus pour le soutien à des projets-modèles:

- Coopération au sein des zones urbaines: intensification de la coopération entre un ensemble de communes formant une agglomération afin de répondre d'une manière aussi globale que possible à la réalité fonctionnelle et relationnelle de la zone urbaine concernée
- Réseaux stratégiques de villes ou d'agglomération: projets de coopération concrets entre des villes et des agglomérations, par exemple dans les aires métropolitaines existantes
- Développement urbain vers l'intérieur: les projets-modèles doivent inciter à une coopération renforcée au sein des zones urbaines, mais peuvent aussi soutenir d'autres projets susceptibles de concrétiser les objectifs des Grandes lignes de

l'organisation du territoire suisse, en particulier les projets visant un développement urbain vers l'intérieur.

6.2 Mise en œuvre et prestations

6.2.1 Projets-modèles de 1^{re} et 2^e génération

Appels d'offres

1^{re} génération:
appel d'offres 2002

Le projet-modèle est un instrument dont la mise en œuvre a été rapide. Un premier appel d'offres non officiel a eu lieu en 2001 avant l'approbation du rapport sur la politique des agglomérations par le Conseil fédéral. A cet effet, l'ARE a contacté des personnes qui avaient déjà travaillé sur cette thématique dans les cantons et les agglomérations. Il a délibérément fixé un délai très court de remise des projets, soit jusqu'en mars 2002. Huit projets furent ainsi présentés. L'appel d'offres officiel lancé simultanément avec un délai de remise des projets jusqu'à l'automne 2002 déboucha sur le dépôt de dix projets. Au total, la Confédération a sélectionné et soutenu 31 projets-modèles de première génération.

Critères de sélection de la 1^{re}
génération

Les projets-modèles de première génération devaient respecter les critères de sélection suivants:

- Le projet concerne exclusivement ou prioritairement l'espace urbain, mais peut également déborder sur l'arrière-pays
- Caractère novateur: aucun soutien n'est accordé à des démarches déjà pratiquées depuis des années en Suisse
- Caractère exemplaire: le projet doit avoir un caractère de modèle pour d'autres projets
- Le soutien de la Confédération peut réellement dynamiser le projet (motivation, soutien financier et technique)
- Participation de l'échelon cantonal et communal (au moins financière, dans l'idéal également dans l'organisation du projet)
- Thématique transfrontalière (au sens des frontières communales, cantonales ou nationales), c'est-à-dire que plusieurs communes au moins doivent être impliquées. Exception: thématiques du développement urbain vers l'intérieur
- Collaboration durable (pas de collaboration limitée à un projet ou limitée dans le temps dès le départ)
- Les projets ponctuels doivent s'inscrire dans un contexte de coopération globale à long terme (Exception: thématiques du développement urbain vers l'intérieur)

2^e génération:
appels d'offres 2007 / 2008

La deuxième génération de projets-modèles a fait l'objet d'un premier appel d'offres en janvier 2007 sous l'intitulé « Projets-modèles pour un développement territorial durable ». Un deuxième appel d'offres a été lancé en mars/avril 2008. 22 des projets présentés ont bénéficié du soutien de la Confédération dans le domaine « Politique des agglomérations. Certains projets-modèles ont été acceptés en dehors de ces appels d'offres officiels tant pour la première que pour la deuxième génération de projets-modèles (Exemple: Metropolitankonferenz Zürich). Par ailleurs, il est arrivé que l'ARE recommande directement à certains territoires de présenter un tel projet.

Intégration aux « Projets-
modèles pour un
développement territorial
durable »

Sous l'intitulé « Projets-modèles pour un développement territorial durable », la Confédération a lancé un deuxième appel d'offres commun à différentes thématiques. Elle a soutenu des projets-modèles dans le domaine « Politique des agglomérations », mais aussi dans les catégories « Développement durable du milieu bâti » et « Synergies dans l'espace rural ». Le traitement ainsi que la clé de financement de

chacune de ces trois catégories ont été différenciés (Figure).

Figure 3: Projets-modèles pour un développement territorial durable

Projets-modèles Politique des agglomérations	Projets-modèles Développement durable du milieu bâti	Projets-modèles Synergies dans l'espace rural
Responsabilité / Financement : ARE, en associant le SECO	Responsabilité / Financement : ARE	Responsabilité / Financement : Réseau fédéral Espace rural (ARE, SECO, OFAG, OFEV)
Instance de décision : ARE, en associant le SECO	Instance de décision : ARE	Instance de décision : Organe de pilotage
Implication d'autres offices fédéraux : ponctuel	Implication d'autres offices fédéraux : ponctuel	Implication d'autres offices fédéraux : ponctuel

Deux axes thématiques

Les projets-modèles de deuxième génération dans la catégorie « Politique des agglomérations » devaient être axés sur l'une des deux thématiques suivantes:

- a) Coopération au sein des agglomérations, dans les réseaux de villes ou dans les espaces métropolitains
- b) Projets urbains: en particulier développement d'un quartier et amélioration de la qualité de vie d'un quartier.

Les projets urbains: nouvel axe thématique

Les projets-modèles de la catégorie « Projets urbains » constituent un axe thématique des projets-modèles de la politique des agglomérations et ne doivent pas être confondus avec le « Programme Projets urbains - Intégration sociale dans des zones d'habitation». Ce Programme interdépartemental dont le suivi est assuré par un comité de pilotage comprenant l'Office fédéral du développement territorial (ARE), l'Office fédéral des migrations (ODM), l'Office fédéral du logement (OFL), l'Office fédéral du sport (OFSP), le Service de lutte contre le racisme (SLR) et la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) vise un objectif commun: améliorer la qualité de vie dans des quartiers aux prises avec une problématique de développement. Ce Programme de la Confédération offre un soutien technique et financier sur une période de quatre ans (2008-2011) à des villes et communes de petite et moyenne taille. Dans le cadre de ce Programme, la Confédération soutient 11 projets urbains.

- Critères de sélection de la 2^e génération
- L'appel d'offres des projets-modèles de deuxième génération définissait les critères de sélection cumulatifs suivants:
- Les projets doivent apporter la démonstration que l'approche préconisée n'est pas encore répandue ou n'a pratiquement pas encore été appliquée en Suisse. Le caractère novateur peut concerner le processus, les contenus ou des questions institutionnelles.
 - Les projets démontrent que les effets obtenus favorisent le développement durable dans ses trois dimensions. Les effets obtenus ne doivent en tout cas pas avoir de répercussions négatives sur une ou plusieurs de ces trois dimensions.
 - Les résultats du projet doivent pouvoir être transposables à d'autres situations géographiques ou politiques. D'autres acteurs doivent être mesure de profiter des expériences recueillies directement en suivant la même approche ou en adaptant celle-ci à leur situation.

- Les projets seront axés sur l'obtention d'effets durables, au-delà de la durée du projet en soi. Les acteurs concernés montrent leur volonté de poursuivre les travaux après la durée du projet-modèle.
- Les acteurs politiques doivent être étroitement associés au projet. Le but est de parvenir à ce qu'ils soient sensibilisés à la problématique de la politique des agglomérations et qu'ils soutiennent les enseignements tirés du projet-modèle. La population et d'autres acteurs seront associés au processus de la façon la plus novatrice qui soit dans la mesure où le contenu et le degré de concrétisation du projet pourraient en bénéficier.
- Le projet vise des effets pratiques et directs sur la région concernée.
- Le ou les cantons sont impliqués dans le projet et assurent une participation technique et (en règle générale également) financière. Le projet doit bénéficier du soutien de tous les offices de l'administration interne du canton. Cette précaution fait bénéficier le projet d'une indispensable garantie cantonale.

Adaptation des axes thématiques

De la collaboration...

Le premier appel d'offres de 2002 privilégiait l'objectif général du renforcement de la coopération horizontale pour favoriser les zones urbaines fonctionnant de manière durable et conserver un système polycentrique de villes et agglomérations réparties sur l'ensemble du territoire. En lançant les projets-modèles de première génération, la Confédération voulait recueillir des expériences concrètes de coopération et accompagner l'élaboration des premiers projets d'agglomération. Elle a également soutenu des projets pilotes dans le domaine de l'urbanisation et des transports. Par la suite, ces thèmes ont été abandonnés. Les projets concernant les réseaux de villes et le développement urbain vers l'intérieur ne pouvaient bénéficier que d'un soutien ponctuel et de contributions plus modestes.

...à l'étude de problématiques plus larges

Les projets-modèles de deuxième génération ont été axés sur les thèmes: a) collaboration et b) Projets urbains. Les dossiers déposés ont montré que la coopération n'était plus un thème de première priorité et que ce thème avait perdu de son caractère prioritaire dans les agglomérations. Les projets portaient sur des thématiques diversifiées, par exemple le développement des quartiers (projets-modèles de type « projets urbains »), le renforcement des réseaux de villes ou la réalisation de parcs d'agglomération.

6.2.2 Soutien technique et financier de la Confédération

Soutien technique

L'appel d'offres pour les projets-modèles de premier génération prévoyait plusieurs formes de soutien de la part de la Confédération. La Confédération pouvait apporter un soutien technique en assurant le lien entre les acteurs concernés – porteurs de projets et offices fédéraux, autres politiques sectorielles et autres projets-modèles – et si nécessaire, la modération du processus. Elle pouvait par ailleurs mettre à disposition ses connaissances dans les divers domaines sectoriels concernés pour accompagner le projet.

Echange d'expériences sur les projets-modèles

L'ARE a organisé régulièrement des échanges d'expériences sur les projets-modèles. Des réunions ont eu lieu en décembre 2002, septembre 2003, mai 2004, septembre 2004, mai 2005, août 2006, novembre 2007, décembre 2008, avril 2009 et janvier 2010. L'ARE a par ailleurs organisé des ateliers d'échanges d'expériences réunissant des cercles plus restreints de participants sur des axes thématiques spécifiques, notamment en décembre 2007, janvier et novembre 2008 et en septembre 2009. Ces réunions ont été conçues comme des « structures de réflexions » pour tous les acteurs concernés. Sur le plan formel, elles comportaient la présentation d'exemples, puis la discussion approfondie de questions spécifiques dans le cadre d'ateliers thématiques. Les moyens financiers à disposition pour la tenue de ces échanges étaient très

modestes car les sommes allouées aux projets-modèles devaient servir en premier lieu au financement des projets-modèles eux-mêmes.

Participation financière de la
Confédération

Une enveloppe budgétaire de quelque 500'000 francs par année a été mise à la disposition des projets-modèles. Chaque projet a bénéficié d'une contribution de 10'000 à 50'000 francs par année. Le soutien financier a été prolongé de cas en cas lorsque les objectifs n'avaient pas encore pu être atteints et que la suppression du cofinancement de la Confédération aurait mis en péril la réalisation de ceux-ci. En principe, la Confédération ne s'est engagée que dans la phase de lancement du processus, durant les trois premières années, et n'a pas participé au financement des infrastructures. Plusieurs avis exprimés lors des entretiens menés avec des représentants de projets-modèles soulignent que la contribution financière de la Confédération a été appréciée, mais qu'elle n'a pas pu jouer un rôle décisif en raison de la modestie des montants. Pour plusieurs personnes interrogées, le cofinancement de la Confédération a eu un effet essentiellement stimulant.

Conditions

Le soutien de la Confédération a été subordonné à plusieurs conditions, notamment la participation des porteurs de projet aux échanges d'expériences et le droit de participation de la Confédération au contenu et au suivi du projet. Par ailleurs, au moins un canton et une ville/une commune devaient être impliqués dans le projet. Ceci tant pour des raisons fédéralistes que parce que les innovations institutionnelles sont plus faciles à envisager lorsque les cantons tirent à la même corde.

6.3 Caractéristiques des projets-modèles

52 projets-modèles soutenus

Depuis 2002, la Confédération a soutenu au total 52 projets-modèles de la politique des agglomérations, dont 30 de première génération et 22 de deuxième génération.³

6.3.1 Contenus: objectifs et thèmes

Au premier plan: formes de
collaboration et mise en place
de structures de gouvernance

Les projets-modèles ont majoritairement privilégié les thématiques de la coopération transcommunale et de l'établissement d'une structure d'organisation. Plusieurs projets visaient des objectifs concrets, par exemple le développement d'un Masterplan pour le nouveau centre urbain de *Luzern Nord* ou la *requalification paysagère de Agglomerationspark Limmattal*. Les deux projets: *Interkantonales Städtenetz Bern* et *Réseau des villes de l'arc jurassien* avaient pour thème le renforcement d'un réseau intercantonal ou transcantonal de villes. Les projets-modèles de type « Projets urbains » visaient des revalorisations de quartiers ainsi que la participation de la population à la vie des quartiers, par exemple dans le projet de *Solothurn West*.

6.3.2 Structure: organisation, formes d'organisations responsables et acteurs

Initiative

Parfois, des villes ou des communes ont été à l'origine d'un projet-modèle. Tel fut le cas pour le projet-modèle de l'agglomération d'Obersee pour lequel les présidents de trois communes importantes de l'agglomération ont pris l'initiative d'un tel projet. Dans d'autres cas, le canton a été l'initiateur, par exemple le canton de Berne a lancé le développement de la stratégie d'agglomération bernoise. Parfois aussi, des tiers ont donné le coup d'envoi d'un projet, par exemple pour le quartier ouest de Soleure, une directrice d'école du quartier a pris l'initiative de lancer une telle démarche.

Formes d'organisation

Quelques projets-modèles ont nécessité dès leur mise en route la création d'une nouvelle structure d'organisation et ont débouché sur la création d'une association, par

³ Pour l'évaluation des projets-modèles, le présent rapport s'appuie non seulement sur les interviews conduits par l'équipe d'auteurs, mais également sur les entretiens de clôture menés par l'ARE avec les responsables de projets-modèles et sur le rapport d'évaluation y relatif.

exemple. D'autres projets-modèles se sont appuyés sur une structure préexistante ou sur une structure temporaire. Le choix de l'organisation de projet dépend du contenu du projet et de l'état très hétérogène des collaborations préexistantes.

Intégration d'acteurs externes
dans des situations
ponctuelles

S'agissant des formes d'organisation, deux projets-modèles de première génération, Salina Raurica et BaBeL, constituent des cas particuliers. Pour le projet Salina Raurica, une organisation ad hoc a été créée en dehors des structures administratives existantes. Cette organisation réunissait des représentants de la politique, des communes, de la population, des milieux concernés, des experts externes et des propriétaires. Dans le cas du projet-modèle *BaBeL*, des acteurs de milieux différents, en particulier des habitants du quartier, ont été associés à la démarche.

Organes

En règle générale, le pilotage du projet a été confié à des structures composées de représentants des cantons, des communes, des régions et d'autres groupements d'intérêt. Le plus souvent, le projet a été élaboré par des membres de l'administration avec le concours d'experts externes. Les décideurs politiques ont participé à tous les projets-modèles, souvent en tant que membres d'un groupe de suivi.

Rôle des cantons

Les cantons se sont impliqués avec une intensité variable dans les projets-modèles. Parfois, le canton a assuré en tant qu'initiant une participation déterminante au développement du projet, comme dans le cas de *Agglomerationsstrategie Bern*. Dans d'autres situations, il a accompagné le projet en jouant un rôle moins central. On peut citer l'exemple du projet-modèle de type « projet urbain » de *Solothurn West* pour lequel la ville, et non pas le canton, était l'acteur principal par rapport à la thématique développée.

Spécificité des projets
intercantonaux

Les projets-modèles intercantonaux ont nécessité un engagement particulier pour la mise sur pied d'une forme d'organisation de projet. Le développement du projet-modèle *de Agglo Obersee*, par exemple, a exigé la création d'un organisme responsable réunissant les communes de l'espace Obersee et de trois cantons.

Périmètre

La même diversité se retrouve dans le périmètre des projets-modèles. Alors que certains projets-modèles n'englobent que quelques communes, d'autres couvrent un territoire étendu. Le projet-modèle *Agglomerationsstrategie des Kantons Bern*, par exemple, intègre toutes les communes du canton. Le projet *Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zurich* concerne quant à lui plus de 200 communes. Parmi les projets présentant un périmètre plus petit, le projet-modèle *Zone d'activités régionale de Delémont (ZARD)* se limite à sept communes et le projet-modèle *Agglo Obersee* n'englobait à l'origine que trois communes. Le choix du périmètre dépend de la teneur du projet. Souvent, les responsables ont opté pour un périmètre flexible, modulable en fonction de projets partiels. Dans quelques projets-modèles, le périmètre choisi a été calqué sur celui d'une structure existante, par exemple la planification régionale de Zurich et environs ou le Service des affaires intercommunales pour le projet-modèle de l'agglomération de Vevey-Montreux.

Ressources financières et
humaines

Les ressources financières disponibles dépendent de la teneur de chaque projet-modèle. Le soutien maximal accordé est de 50'000 francs par an sur quatre ans. Un tel montant de 200'000 francs a été accordé par exemple au *Masterplan Luzern Nord* ou à la région *Starke Stadtregion Sursee*. D'autres projets-modèles ont bénéficié d'un soutien unique de 50'000 francs, notamment *IBA de Bâle* pour la phase de lancement ou *Agglomerationspark Limmattal*. En complément au soutien de la Confédération, les projets-modèles ont souvent bénéficié de financements des cantons et des communes, dans certains cas également de fondations ou d'autres offices fédéraux. Il est difficile d'évaluer l'engagement de ressources humaines sur ces projets car dans la plupart des cas, aucun service n'a été créé pour leur mise en œuvre. De façon générale, les porteurs de projet interviewés parlent d'un engagement conséquent.

6.3.3 Processus: mise en œuvre et coopération

Coopération	La coopération dans le cadre des projets-modèles a pris une tournure différente selon les situations. Elle s'est développée plus rapidement dans les structures de coopération préexistantes et établies. Dans les structures nouvellement créées, l'établissement de la coopération a pris davantage de temps. Il a d'abord été nécessaire de construire un climat de confiance ou de le renforcer. L'étape de création d'un climat confiance a demandé davantage de temps notamment pour les projets transcantonaux. De façon générale, la réalisation et la mise en œuvre des projets-modèles ont nécessité davantage de temps que prévu.
Communication interne	L'information des membres des exécutifs communaux et des autres acteurs du monde politique et économique s'est faite au moyen de newsletters, de pages Internet, de présentations et manifestations spécifiques ou d'ateliers. Par contre, quelques porteurs de projet ont fait observer que cette sensibilisation avait convaincu trop peu de décideurs politiques de participer au processus.
Communication externe	La communication vers l'extérieur a varié en intensité selon chaque projet. Alors que les responsables de quelques projets ont délibérément peu communiqué vers l'extérieur pour éviter d'éveiller des attentes trop élevées ou erronées, d'autres ont considéré la communication comme un instrument important de sensibilisation permettant d'améliorer l'acceptation du projet. L'information de la population sur les projets-modèles a été le plus souvent sporadique. Dans la plupart des cas, la réalisation d'un portail Internet est venue compléter l'information aux médias et la publication d'articles de presse. D'autres canaux de communication ont été utilisés ponctuellement, notamment des suppléments dans le journal <i>Agglo Obersee</i> , des soirées d'information dans le cadre de <i>Agglomerationsstrategie des Kantons Bern</i> ou des cartes postales du quartier dans le cas du projet <i>BaBeL</i> . Un accent particulier a été mis sur la communication externe pour les projets qui nécessitaient une ou plusieurs votations populaires, par exemple <i>Agglomerationsstrategie des Kantons Bern</i> .
Participation	La participation a joué un rôle très différent dans les projets-modèles. La population n'a été intégrée dans un véritable processus de participation que dans quelques projets, notamment dans le cadre des projets-modèles <i>BaBeL</i> et <i>Salina Raurica</i> . Des ateliers ont été conduits dans plusieurs projets-modèles. Des questionnaires ou de grandes manifestations et forums ont été organisés dans quelques projets. Des votations populaires ont eu lieu dans quelques cas particuliers, notamment pour <i>Agglomerationsstrategie des Kantons Bern</i> et la <i>constitution de l'agglomération de Fribourg</i> .

6.3.4 Interrelations avec les projets d'agglomération

Liens différents entre les instruments	<p>Pendant les préparatifs de lancement de la politique des agglomérations, la Confédération ne s'est pas penchée sur la question des interrelations entre les projets-modèles et les projets d'agglomération. Ces deux instruments ont initié chacun leur propre dynamique et leurs interrelations varient de cas en cas. On peut distinguer les situations précises suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le projet-modèle et le projet d'agglomération ont été développés en parallèle et indépendamment l'un de l'autre. A Lucerne, un projet d'agglomération et le projet-modèle Luzern Plus ont été lancés et mis en œuvre simultanément sous l'égide du canton. • Le projet-modèle a été transféré dans un projet d'agglomération. Cette opération s'est souvent déroulée sans problème majeur, mais a parfois entraîné l'abandon de certains axes thématiques du projet-modèle dans la mise en œuvre du projet d'agglomération. Pour le projet Agglo Obersee par exemple, les ressources financières à disposition étaient insuffisantes pour le traitement de certains axes thématiques. Dans ce cas, les thématiques des loisirs et du tourisme ont donc été
--	--

abandonnées. Par ailleurs, il n'est pas rare que le transfert dans un projet d'agglomération ait entraîné une adaptation du périmètre car les projets d'agglomération sont souvent délimités dans un premier temps à partir du périmètre statistique.

- La dynamique du fonds d'infrastructure a dépassé et paralysé celle du projet-modèle, empêchant le respect des exigences et du calendrier de planification du projet-modèle.

Les projets-modèles ont perdu de leur importance

Le fonds d'infrastructure a modifié l'ordre d'importance des projets-modèles et des projets d'agglomération. Au début de la politique des agglomérations, les projets-modèles occupaient une position dominante. Ils ont peu à peu perdu cette importance vis-à-vis des projets d'agglomération car les possibilités de financement qu'ils offrent sont beaucoup moins intéressantes pour les agglomérations.

6.4 Contribution au développement coordonné des agglomérations

6.4.1 Impulsions et réaction en chaîne

Réaction en chaîne initiée avec des motivations différentes

Comme l'atteste le grand nombre de projets-modèles, la possibilité de recevoir le soutien financier de la Confédération pour des projets qui par ailleurs apportaient une expérience concrète de la coopération a séduit. En conséquence, de nombreux dossiers ont été déposés et soutenus. Certains de ces projets étaient déjà planifiés. Le soutien de la Confédération a permis de renforcer leur légitimation et leur acceptation.

Compétition entre les agglomérations

La mise en route des premiers projets dans les agglomérations a débouché sur l'ouverture d'une compétition entre les agglomérations. De l'avis de plusieurs acteurs consultés, personne ne voulait être en reste et chaque agglomération cherchait à être à la hauteur avec son propre projet. Le fonds d'infrastructure a joué un rôle incitatif décisif en arrière-plan.

Impulsions

L'effet incitatif du fonds d'infrastructure a donné un élan à de nombreuses initiatives. Selon divers acteurs, les projets-modèles ont rapidement débouché sur des premiers succès sur le terrain sous la forme de nouvelles coopérations ou de résultats concrets visibles. Stimulée par ces premiers encouragements, la motivation des divers acteurs concernés a joué un rôle important pour le développement de la coopération au sein de l'agglomération et surtout dans la perspective de l'élaboration en commun d'un projet d'agglomération.

6.4.2 Echange d'expériences

Espace et laboratoire expérimental

Du point de vue de l'ARE, les projets-modèles sont à considérer comme une sorte de « laboratoire expérimental » au service de tous les acteurs concernés, en particulier la Confédération, qui manquent d'expérience pratique dans le domaine de la coopération tripartite et des projets de développement territorial à l'échelle des agglomérations. L'accompagnement de projets par la Confédération a permis aux responsables de la politique des agglomérations de recueillir des expériences enrichissantes sur le terrain. Les projets-modèles ont aidé la Confédération à mieux connaître la situation et les défis des agglomérations.

Illustration de la politique des agglomérations

Selon l'ARE, les projets-modèles ont constitué, en particulier dès la phase de lancement de la politique des agglomérations, de précieux moyens d'illustration concrète de la politique des agglomérations. S'appuyant sur les premiers projets, l'ARE

a communiqué les objectifs et les mesures concrètes de la politique des agglomérations, transmis les premières expériences et ainsi initié une réaction en chaîne. Les projets-modèles ont donc eu un impact important en terme d'image.

La Confédération a activement encouragé l'échange d'expériences. Les enseignements des projets ont été valorisés et le cas échéant diffusés. De nouveaux projets ont ainsi pu bénéficier des résultats de l'expérimentation d'autres projets. Jouant un rôle central pour la circulation de l'information, les journées d'échange d'expériences organisées régulièrement ont bénéficié d'une fréquentation importante et ont été appréciées des participants.

L'exemplarité des projets-modèles et la transposition de leurs résultats à d'autres situations ont été principalement exploitées pour la thématique de la gouvernance. De l'avis de plusieurs acteurs concernés, plus les projets-modèles ont été taillés sur mesure pour répondre aux besoins spécifiques et à la situation d'une agglomération, plus la transposition de leurs résultats à d'autres territoires s'est avérée difficile.

6.4.3 Mise en œuvre des Grandes lignes de l'organisation du territoire Suisse

Les projets-modèles devaient contribuer à la mise en œuvre des Grandes lignes de l'organisation du territoire Suisse en mettant l'accent sur trois axes thématiques: la coopération au sein des zones urbaines, les réseaux stratégiques de villes ou d'agglomérations et le développement urbain vers l'intérieur.

Coopération

La coopération s'est construite pas à pas dans les agglomérations, nécessitant l'instauration d'un climat de confiance mutuelle. Ce processus est encore loin d'être terminé. Dans presque toutes les agglomérations, seules des formes de coopération non contraignantes ont été jusqu'à présent établies. Des formes plus contraignantes sont en discussion dans plusieurs endroits, mais n'ont pas encore été mises en œuvre. La participation insuffisante de la population est considérée comme un point faible dans de nombreuses agglomérations.

Les personnes interrogées sont unanimes à relever qu'en encourageant l'établissement de structures de coopération, les projets-modèles ont contribué à améliorer la collaboration dans les agglomérations. Elles ajoutent que ce processus a renforcé le principe d'une vision partagée des problèmes, permettant ainsi le développement d'une culture de coopération proprement dite.

Du point de vue des personnes interrogées, l'instrument du projet-modèle n'a pour ainsi dire pas eu d'effet sur la collaboration intersectorielle à l'échelon fédéral. En règle générale, à part l'ARE, aucun autre office fédéral ne s'est impliqué dans les projets-modèles. Si cette situation s'explique par les priorités posées pour l'utilisation des ressources, elle n'a pas favorisé la collaboration intersectorielle.

La collaboration verticale entre la Confédération, les cantons et les communes s'est améliorée du fait que la plupart des situations ont nécessité l'implication des trois niveaux étatiques. Le rôle de la Confédération a souvent été secondaire. La collaboration entre les communes et le canton a été privilégiée, mais de très grandes différences sont observées en fonction des agglomérations. Plusieurs agglomérations ont relevé l'étroite collaboration du canton et des communes dans le cadre des projets-modèles. Pour d'autres agglomérations en revanche, le canton était peu présent.

Réseaux stratégiques de villes

Axés pour la plupart sur l'intensification de la coopération, les projet-modèles ont également favorisé la constitution de réseaux stratégiques entre les agglomérations et les villes (*Metropolitankonferenz Zürich, Städtesechseck, Netzstadt Aareland, Réseau des Villes de l'Arc Jurassien*). Le projet-modèle *Netzstadt Aareland* (initialement

Les journées d'échange d'expériences ont joué un rôle dans la circulation de l'information

Enseignements partiellement transposables

Coopération toujours en construction

Les projets-modèles dynamisent la coopération dans les agglomérations

Pas d'effet concernant la collaboration transsectorielle

Collaboration verticale

« Aarolfingen ») par exemple a permis de construire un partenariat stratégique entre les villes d'Aarau, Olten et Zofinge qui a mené à l'élaboration du projet d'agglomération d'Aareland.

Développement urbain vers l'intérieur

Peu de projets-modèles ont été lancés sur l'axe thématique du développement urbain vers l'intérieur (exemple: *Fonds de roulement für Industriebrache / Luzern*).

6.4.4 Contribution à la réalisation des objectifs à long terme

Il est impossible, pour les acteurs concernés, d'évaluer si les projets-modèles ont contribué à améliorer l'attrait économique et la qualité de vie dans les agglomérations, à maintenir le réseau polycentrique de villes et d'agglomérations ou à favoriser un développement urbain vers l'intérieur. Pour la plupart, les acteurs ont le sentiment que cet instrument a contribué à la mise en œuvre d'objectifs importants de la politique d'organisation du territoire de la Confédération. A leur avis, les incidences concrètes sur le développement territorial apparaîtront par la suite ou indirectement et les projets-modèles ont jeté les bases d'une politique efficace, notamment en favorisant les possibilités de gestion commune des problèmes. Le projet-modèle leur semble être un instrument important parce qu'il a donné un élan au travail en réseau des acteurs concernés dans l'ensemble du pays ainsi qu'aux échanges d'expériences. Ces projets ont par conséquent contribué de manière déterminante à une mise en œuvre rapide de la politique des agglomérations.

6.5 Evaluation

6.5.1 Evaluation de la mise en œuvre et des prestations

Le développement des projets-modèles selon une approche pragmatique nous semble avoir favorisé un processus orienté sur les objectifs. Ce pragmatisme a permis de tirer parti de la flexibilité de cet instrument défini de façon relativement ouverte. Il a ainsi été possible, dès le premier appel d'offres, de réagir de manière flexible à la grande résonance de la part des agglomérations. Il avait été prévu initialement de soutenir quelques projets particulièrement exceptionnels pour en faire des exemples-phares de la politique des agglomérations. Compte tenu du grand nombre d'initiatives des agglomérations, la Confédération a pu adapter cet objectif et proposer l'élargissement de l'éventail thématique et un ancrage de la politique des agglomérations dans le terrain. Par la suite également, elle a pu adapter les axes thématiques aux enseignements tirés des expériences. Alors qu'il s'agissait souvent, pour la première génération de projets, d'avancer en terrain inconnu pour développer des formes de collaboration dans les agglomérations, la deuxième génération a pu bénéficier de ces expériences et aborder davantage de thèmes différents.

Les projets de deuxième génération nous semblent en revanche avoir perdu beaucoup de la clarté des projets de première génération. Le regroupement de tous les types de projets-modèles sous un seul intitulé était peut-être judicieux du point de vue de la politique interne de l'Office fédéral du développement territorial. Il a toutefois entretenu une certaine confusion vers l'extérieur. Ce regroupement des projets-modèles de tous les domaines thématiques dont le profil peut se recouper partiellement est difficilement compréhensible.

La possibilité d'axer les projets-modèles de type « projet urbain » sur la problématique des quartiers a de notre point de vue détourné cet instrument de son objectif premier qui est la politique des agglomérations. Les projets urbains sont essentiellement consacrés au développement de quartiers d'une commune. Ils se distinguent par

Effets indirects des projets-modèles

Exploitation des atouts de cet instrument

Orientation de la 2^{ème} génération difficile à comprendre

Intégration confuse des projets urbains dans la politique des agglomérations

conséquent des autres projets d'agglomération parce qu'ils n'exigent pas forcément une collaboration au-delà des limites communales. Le parallèle entre le développement d'une agglomération et celui d'un quartier n'est pas toujours évident à établir. Le responsable d'un projet-modèle de type « projet urbain » a par exemple déclaré qu'il n'avait pas réalisé dès le début que son projet avait un lien avec la politique des agglomérations.

Laboratoire précieux pour le développement des agglomérations

Selon l'ARE, l'instrument du projet-modèle a été conçu selon le principe « trial and error ». L'échec de certains processus était autorisé, l'essentiel étant que des enseignements puissent être tirés de ces erreurs. Les moyens financiers alloués ont été considérés comme une sorte de capital-risque. L'échange d'expériences répondait à un besoin des participants. Il a joué un double rôle tant pour l'acquisition de connaissances que pour le travail en réseau des acteurs concernés. En dehors de ces plateformes, les échanges entre les responsables des projets-modèles ont été assez restreints soit par manque de temps soit en raison de la comparaison difficile avec d'autres projets-modèles. De notre point de vue, ces échanges d'expériences ont constitué un précieux laboratoire d'apprentissage, en particulier pour la Confédération qui a pu s'intégrer au processus sans connaissances préalables importantes. Le transfert de connaissances s'est effectué en premier lieu par les spécialistes de la politique des agglomérations de la Confédération qui ont pu fournir un engagement important dans tous les domaines. Ainsi, le chef de section de la politique des agglomérations a fonctionné comme une sorte de « médiateur itinérant » et diffusé les enseignements tirés des bonnes pratiques. A notre avis, en revanche, une formalisation des connaissances au-delà du cercle des participants aux échanges d'expériences n'a pas eu lieu.

Souplesse d'utilisation avec ses atouts et ses faiblesses

Le projet-modèle est un instrument qui a pu fonctionner selon un mode peu bureaucratique et flexible pour la Confédération. Considérant les modalités d'ouverture laissées par l'instrument et le processus, ce mode de fonctionnement est à saluer. Il a toutefois créé des exigences supplémentaires pour les projets-modèles. Dans plusieurs situations, les porteurs de projets-modèles auraient souhaité une information plus claire ainsi qu'un suivi et une présence plus affirmés de la part de la Confédération. Du point de vue de la Confédération, les projets-modèles ont bénéficié d'un suivi globalement intensif, mais les responsables de projets estiment que la Confédération était peu présente et que la participation de l'ARE était peu influente. Les contacts personnels entre les représentants fédéraux et les acteurs à l'échelon cantonal ou local ont cependant joué un rôle important pour la compréhension mutuelle.

Un grand engagement nécessaire

Selon notre évaluation, les projets-modèles des agglomérations ont permis de recueillir de précieux résultats issus des premières expériences ou ont servi de rampe de lancement pour l'élaboration d'un projet d'agglomération. La nécessité d'avancer le plus souvent en terrain inconnu pour la mise en œuvre de cet instrument a son prix. Pour de nombreuses agglomérations, la mise sur pied de ces projets a représenté un engagement important en temps et en ressources humaines et financières et, dans plusieurs cas, mobilisé davantage de temps que prévu initialement. Il est important de relever que dans plusieurs projets-modèles, des personnalités clés se sont personnellement et intensément engagées pour un projet, le faisant ainsi considérablement progresser. L'expérience a montré que l'intégration précoce des forces politiques, notamment dans un rôle influant au niveau conceptuel, contribuait grandement à la réussite des projets.

6.5.2 Evaluation des effets

Projets-modèles aussi diversifiés que les agglomérations

La diversité thématique et le riche éventail d'objectifs des 52 projets ayant bénéficié du soutien de la Confédération témoigne de l'intérêt manifesté par les agglomérations pour relever le défi de la collaboration à l'échelle des agglomérations et rechercher des

solutions pour le développement de l'urbanisation et des transports. Les agglomérations ont commencé à mettre sur pied des structures de collaboration et à développer des modèles d'organisation de projet. Elles ont mis à profit la marge de manœuvre délibérément laissée par les concepteurs de l'instrument du projet-modèle pour faire preuve de créativité. Les projets-modèles sont le reflet de la diversité des agglomérations de Suisse. Le « thème de base » a été décliné en variations différentes, adaptées aux conditions spécifiques de chaque agglomération, pour permettre le développement de solutions sur mesure. Ce processus a représenté un défi de taille en particulier dans les agglomérations transcantoniales ou internationales qui, grâce à l'instrument du projet-modèle, ont pu développer une approche plus efficace de leurs problèmes.

Effet d'impulsion et réaction en chaîne

Selon notre évaluation, l'impact le plus important de l'instrument du projet-modèle est d'avoir donné un élan à la coopération dans le domaine du développement territorial des agglomérations et initié une réaction en chaîne.

Comme en témoigne le grand nombre de projets-modèles, l'instrument a, de notre point de vue, réussi à déclencher une réaction en chaîne qui a permis l'émergence de projets novateurs. Le soutien financier accordé par la Confédération pour réunir les expériences de coopération a séduit et déclenché une véritable compétition entre les agglomérations. Le « label » projet-modèle a donné un élan à des démarches en gestation dans de nombreuses agglomérations. Il a ainsi renforcé ou lancé la dynamique dont les agglomérations avaient besoin.

Le moment choisi pour le lancement de cet instrument était à notre avis adéquat. Les problèmes des agglomérations étaient aigus et avaient été reconnus. La nécessité d'une coopération au-delà des frontières avait été esquissée et de premières expériences étaient déjà en cours. Le soutien technique et financier de la Confédération a eu un effet incitatif qui a accru la légitimité politique de projets de plus grande envergure et permis leur lancement.

Fonction de laboratoire expérimental

Les projets-modèles ont rempli une importante fonction en tant que laboratoires d'expérimentation de la politique des agglomérations. De notre point de vue, ils ont permis de réunir, en particulier à l'intention de la Confédération, de précieux résultats sur la collaboration tripartite et aidé à mieux comprendre les défis des agglomérations. Pendant leur phase de lancement, ils ont permis d'illustrer concrètement la politique des agglomérations et ont contribué à améliorer la compréhension de la politique des agglomérations pour les acteurs concernés sur place.

Les échanges d'expériences ont joué le rôle de plateforme centrale d'information. Selon notre évaluation, les projets-modèles ont grandement contribué en un temps relativement court à rassembler, valoriser et diffuser les résultats obtenus dans toutes les agglomérations. La transposition des résultats n'a toutefois été possible que dans une mesure restreinte en raison de la grande diversité des thématiques traitées dans les projets-modèles.

Fonction thématique: concrétisation des objectifs de l'organisation du territoire

En dépit des objectifs prévus dans le rapport sur la politique des agglomérations, les projets-modèles n'ont pas fait référence aux Grandes lignes de l'organisation du territoire Suisse. Cet instrument n'a donc pas contribué à la mise en œuvre directe et concrète des Grandes lignes. Nous partons de l'hypothèse que les projets-modèles ont favorisé la mise en œuvre d'objectifs importants de la politique d'organisation du

Un label qui a stimulé une réaction en chaîne et donné un élan à des initiatives

Moment favorable

Les projets-modèles en tant que laboratoire expérimental

Transfert de connaissances lors d'échanges d'expériences

Absence de référence aux Grandes lignes de l'organisation du territoire Suisse

territoire. Il reste par contre à clarifier la question de savoir comment un projet peut s'inscrire dans une stratégie supérieure ou aller dans le sens de la concrétisation des objectifs de celle-ci.

Coopération

Amélioration de la coopération
horizontale

De notre point de vue, les projets-modèles ont grandement contribué à améliorer la coopération à l'échelle des agglomérations. Cette évaluation concerne en premier lieu la coopération horizontale au sein de chaque agglomération. Le renforcement de la coopération a figuré parmi les objectifs centraux de presque tous les projets-modèles. Une amélioration de la collaboration entre les agglomérations a été observée en premier lieu lors des échanges d'expériences. Par contre, peu de projets relatifs aux réseaux stratégiques de villes et d'agglomérations ont été réalisés. Le projet-modèle « *Metropolitankonferenz Zürich* » est une exception. Par le renforcement d'une organisation de coopération sous la forme institutionnelle d'une association, la politique des agglomérations touche au travers des espaces métropolitains une nouvelle catégorie territoriale.

Création de structures de
gouvernance

Nous arrivons à la conclusion que les projets-modèles ont eu une influence indirecte importante. Ils ont contribué à améliorer les structures de gouvernance. Des formes de coopération s'étaient déjà établies dans certaines agglomérations et les projets-modèles ont pu les renforcer. Dans d'autres cas, les projets-modèles ont stimulé la création de nouvelles structures de coopération. Les collaborations transsectorielles sur une base volontaire sont prédominantes. Elles présentent toutefois certaines faiblesses et souffrent notamment de l'absence de force contraignante. Parfois, les thématiques controversées ont été retirées de l'ordre du jour afin de ne pas mettre en péril la coopération déjà en place.

Evaluation difficile de la qualité
des projets

Dans l'ensemble, l'instrument a encouragé une multitude de projets, tous axés sur des thématiques diversifiées. Il est difficile d'évaluer la qualité de chaque projet particulier et nous ne sommes pas en mesure de procéder à cette appréciation. Contrairement aux projets d'agglomération, les projets-modèles n'ont jamais été soumis à un examen ou une évaluation systématique standardisée. Pour apprécier si les objectifs spécifiques de chaque projet ont été atteints, il est nécessaire de considérer le contexte particulier de chacun d'entre eux car ils ont tous débuté dans des circonstances très différentes tant en ce qui concerne la base de coopération préexistante que les ressources financières et humaines à disposition.

Développement urbain vers l'intérieur

Impact encore peu perceptible

Il est à l'heure actuelle difficile d'évaluer si les projets-modèles ont eu des effets concrets sur le développement urbain vers l'intérieur. Des changements concrets sont encore peu perceptibles car l'accent a été mis sur la création de structures de gouvernance fonctionnelles. Les projets-modèles ayant de nombreuses interactions avec d'autres programmes, projets ou instruments (de l'aménagement du territoire), il n'est pas possible d'évaluer leur influence sur la réalisation des objectifs de développement territorial à long terme.

7 Thématique 5: projets d'agglomération

Questions posées

L'évaluation des projets d'agglomération (axe 3) a nécessité des réponses aux questions suivantes:

- Comment la Confédération (ARE, SECO et OFT et OFROU) a-t-elle soutenu l'élaboration de projets d'agglomération?
- De quelle manière et pour quelles raisons des projets d'agglomération ont-ils été élaborés?
- Quelle est l'évaluation du contenu et de la qualité des projets? Dans quelle mesure ces projets ont-ils jusqu'à présent contribué à un développement cohérent des agglomérations?
- Les projets d'agglomération ont-ils répondu aux attentes concernant leur contribution à la réalisation des objectifs stratégiques de la politique des agglomérations?
- Dans quelle mesure faut-il développer le contenu des projets d'agglomération?

7.1 Objectifs de la Confédération

Les projets d'agglomération sont une mesure stratégique de première priorité afin d'inciter à une meilleure coopération horizontale intra- et inter- agglomérations (axe 3). Les objectifs visés par les projets d'agglomérations sont formulés dans le Rapport du Conseil fédéral sur la politique des agglomérations de la Confédération (Conseil fédéral 2001) et dans des documents complémentaires (ARE 2002 et 2003). Les objectifs et les critères d'appréciation des projets d'agglomération, partie transports et organisation du territoire, sont explicités dans un manuel d'utilisation (ARE 2004b).

Le projet d'agglomération est un instrument au service du développement coordonné des agglomérations. En encourageant les projets d'agglomération, la Confédération poursuit quatre objectifs (ARE 2002):

1. Garantir la recherche de solutions à partir d'une vision d'ensemble des problèmes qui se posent à l'échelle d'une agglomération (coordination transsectorielle entre les différents domaines)
2. Améliorer la coopération (horizontale et verticale) des communes et des cantons faisant partie d'une agglomération
3. Utiliser de manière efficace et efficiente les ressources au sein d'une région
4. Promouvoir un processus orienté sur les besoins afin de favoriser un développement durable de l'agglomération (dimension économique, sociale et environnementale).

Les projets d'agglomération doivent donc encourager la mise en œuvre de mesures en faveur de l'ensemble de l'agglomération. Le contenu des projets d'agglomération est ouvert à tous les domaines politiques pour lesquels le besoin de solutions coordonnées transcendant les limites institutionnelles est avéré. Les cantons et les agglomérations ont toute liberté pour définir le contenu de leurs projets d'agglomération.

La Confédération subordonne son cofinancement à la condition que les projets d'agglomération prévoient un développement de l'urbanisation organisé autour des transports. Le but des projets d'agglomération transports et urbanisation est l'élaboration, à partir d'une vision d'ensemble, d'une planification des transports et de

Développement cohérent dans les agglomérations

Mesures dans l'intérêt de l'ensemble de l'agglomération

Objectif d'une planification à long terme des transports et de l'urbanisation

l'urbanisation à l'échelle de l'agglomération qui soit orientée vers le long terme et en particulier qui fixe des priorités de manière coordonnée et ciblée (ARE 2004b). La Confédération précise que les projets d'agglomération peuvent prévoir des étapes de réalisation échelonnées dans le temps.

7.2 Procédure et soutien de la Confédération

7.2.1 Lien avec le fonds d'infrastructure et accent sur l'urbanisation et les transports

L'ARE a assumé la direction de la conception des projets d'agglomération. Le SECO n'a pas participé à l'élaboration de cet instrument inspiré du « projet d'agglomération » français dont certains éléments ont été repris dans le projet de territoire Suisse.

A l'origine, les projets d'agglomération devaient apporter un soutien à la mise en œuvre de mesures relevant de domaines politiques différents pour lesquels il était indispensable de rechercher une solution coordonnée, transcendant les limites institutionnelles. Dans la pratique, les projets d'agglomération se sont pour la plupart concentrés sur la thématique de l'urbanisation et des transports. Deux raisons expliquent cette dominance: d'une part, le besoin d'améliorer la coordination dans ce domaine était très important et d'autre part, le lien entre le financement des projets d'agglomération et le fonds d'infrastructure a fortement incité les cantons et les communes à privilégier cette thématique (ARE 2004b, 2007).

Le fonds d'infrastructure est une idée de la Commission d'experts Bieri. Il a constitué le fondement du contre-projet à l'initiative Avanti. Son but est de contribuer à la recherche de solutions aux problèmes des agglomérations dans la gestion des transports. Pour garantir à l'avenir l'efficacité des transports d'agglomération, le Conseil fédéral avait institué une commission d'experts « du trafic d'agglomération » qui a commencé ses travaux au printemps 2001 sous la direction du Conseiller aux Etats Peter Bieri et transmis ses conclusions au Conseil fédéral dans l'année qui a suivi. Le rapport de la commission soulignait la nécessité d'agir pour améliorer le trafic d'agglomération qu'il qualifiait de défi d'importance nationale. Se basant sur ce rapport dans son message sur le contre-projet à l'initiative Avanti, le Conseil fédéral a proposé au parlement de renforcer l'engagement financier de la Confédération en faveur du trafic d'agglomération. Ce domaine devait toutefois rester une tâche relevant des cantons et des communes. Selon la proposition du groupe d'experts Bieri, le financement des contributions fédérales supplémentaires devait provenir d'un fonds d'infrastructure (300 à 350 millions de francs par année) alimenté par une partie des recettes à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales. La base légale devait figurer dans la nouvelle loi sur la répartition financière (RPT) sur laquelle les Chambres fédérales étaient en train de délibérer. Pour favoriser la recherche de solutions à partir d'une vision globale des problèmes, la Confédération a lié son cofinancement à la présentation d'un projet d'agglomération, se conformant ainsi à la stratégie de 2001 sur la politique des agglomérations. Considérant l'urgence de ces problèmes, le Conseil fédéral a activement encouragé l'élaboration de la base légale du cofinancement (fonds d'infrastructure). Les travaux de planification des projets d'agglomération ont donc été conduits en parallèle.

Lorsqu'ils ont été intégrés aux critères d'appréciation des demandes de financement du trafic d'agglomération, les projets d'agglomération sont devenus des éléments déterminants de la politique des agglomérations. Le fonds d'infrastructure a déclenché selon l'ARE une puissante dynamique qui a contribué de manière décisive au lancement des projets d'agglomération.

Concentration sur l'urbanisation
et les transports

Le fonds d'infrastructure en
arrière-plan

7.2.2 Exigences et soutien

Les exigences que les projets d'agglomération doivent remplir ont été constamment développées et mises à jour. En 2002, l'ARE a publié une première aide de travail qui prévoyait un contenu relativement ouvert. Les objectifs et critères d'appréciation des projets d'agglomération, partie transports et urbanisation, ont été présentés dans un manuel d'utilisation (ARE 2004) et dans les directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération (ARE 2007). Dans ces documents, la Confédération a défini les conditions de base que doivent remplir les projets d'agglomérations transports et urbanisation ainsi que les critères d'efficacité qui leur correspondent. Par ailleurs, les projets d'agglomération doivent être intégrés aux instruments de planification préexistants et respecter la répartition des compétences dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Le soutien de l'ARE à l'élaboration des projets d'agglomération est jugé dans la majorité des cas positif par les agglomérations et les offices fédéraux concernés. Quelques interlocuteurs cantonaux ou fédéraux font toutefois observer que des indications plus claires sur les exigences auraient été bienvenues pour l'élaboration des projets. Les projets d'agglomération ont été créés « d'en bas », par les agglomérations, et ont ensuite fait l'objet d'une évaluation par l'ARE. Au début, l'ARE disposait, selon ses propres déclarations, de peu d'expérience et a fait progressivement son apprentissage. D'après quelques délégués des agglomérations, la mise en commun des expériences mutuelles a lancé un processus d'apprentissage décisif. La plupart des personnes déclarent avoir bénéficié d'une bonne écoute de l'ARE quant aux besoins des agglomérations. L'ARE a tiré les enseignements de la première génération de projets et tente de renforcer son soutien aux agglomérations pour la deuxième génération de projets.

Selon la plupart des offices fédéraux, la collaboration au sein de l'administration fédérale a bien fonctionné. Un office fédéral critique le fait que quelques offices ont parfois fonctionné comme les défenseurs des intérêts des modes de transport dont ils avaient la charge. Un office fédéral aurait souhaité participer davantage à l'élaboration des directives. Les exigences que les agglomérations devaient remplir se sont modifiées pendant le processus d'élaboration, ce qui a gêné quelques représentants des agglomérations. Ces changements auraient considérablement accru le travail des agglomérations et parfois empêché celles-ci d'engager leurs ressources de façon ciblée. L'appréciation des exigences définies par la Confédération varie fortement: pour quelques uns, ces exigences étaient un peu rigides au début et se sont assouplies au cours du processus. D'autres, au contraire, déclarent que les exigences fédérales sont devenues au fil du temps plus précises et ajoutent que le degré de précision des exigences conceptuelles est trop élevé.

Quelques représentants de la Confédération et des agglomérations déplorent la mauvaise synchronisation entre l'élaboration des projets d'agglomération et la planification des infrastructures nationales (plan sectoriel des transports, décisions concernant le réseau de routes nationales).

7.3 Elaboration et qualité des projets d'agglomération

7.3.1 Aperçu

En 2007, 30 projets d'agglomération de première génération avaient été déposés. Quatre d'entre eux ont été refusés et doivent être révisés et complétés (tableau 2). 13 autres projets de deuxième génération sont annoncés.

Tableau 2: Aperçu des projets d'agglomération

Projet d'agglomération	Catégorie de grandeur	Complexité du processus	Critères d'efficacité	Pas de contribution	Exemple
Bâle	G	transfrontalier	6		
Aargau-Ost	M	intercantonal	6		
Aare-Land	M	intercantonal	5		X
Soleure	M	intracantonal	7		
Zurich	G	intracantonal	7		
Coire	M	intracantonal	6		X
Schaffhouse	M	intracantonal	9		
Genève	G	transfrontalier	8		X
Réseau urbain neuchâtelois	P	intercantonal	7		X
Yverdon	P	intracantonal	8		
Lausanne	G	intracantonal	8		
Berne	G	intracantonal	10		X
Berthoud	P	intracantonal	6		
Bienne	M	intracantonal	8		
Thoune	M	intracantonal	8		
Interlaken	P	intracantonal	4		
Lucerne	M	(intercantonal)	6		
Stans	P	intracantonal	3	X	
Zoug	M	intracantonal	9		
Lugano	M	intracantonal	5		
Chiasso-Mendrisio (Como-)	P	(transfrontalier)	4		
St.Gall/Arbon-Rorschach	M	intracantonal	8		
Frauenfeld	P	intracantonal	6		
Obersee	P	intercantonal	4		
Wil	M	intracantonal	2	X	(X)
Delémont	P	intracantonal	6		
Brigue-Viège	P	intracantonal	4		
Fribourg	M	intracantonal	2	X	
Bulle	P	intracantonal	6		
Langenthal	I	intracantonal		X	

Légende des catégories de grandeur: G = grande agglomération, M = agglomération moyenne, P = petite agglomération, I = ville isolée. Critères d'efficacité : échelle de 0 à 10. (définition cf. chapitre 7.3). Exemple: cas sélectionné lors de l'évaluation pour présenter un exemple.

Tous les projets répondent aux exigences minimales en matière de contenu et traitent donc de la question de l'urbanisation et des transports. Quelques agglomérations, par exemple celles de Brigue et de Genève, ont en outre intégré d'autres questions telles que le tourisme, la culture et le logement. Selon l'OFL, l'OFAS, l'AFF et l'ODM, les projets d'agglomération n'ont pour le moment pas eu d'incidence sur leur action. Pour l'OFEV en revanche, les projets d'agglomération ont un impact important sur la politique des agglomérations.

Thématique parfois élargie au-delà du domaine de l'urbanisation et des transports

7.3.2 Elaboration des projets d'agglomération

Organisation

Responsabilité souvent
assumée par les cantons

La responsabilité de l'élaboration des projets d'agglomération a été confiée à des entités différentes d'une agglomération à l'autre. Il en a résulté une grande hétérogénéité des structures responsables. Dans les grandes agglomérations, les villes centres, surtout, ont assuré le leadership tandis que le canton a souvent assumé cette responsabilité dans les petites agglomérations. Les services cantonaux compétents ainsi que des bureaux externes ont généralement été chargés de l'élaboration des projets d'agglomération. Dans certaines agglomérations, les cantons ont adopté une attitude de retrait par rapport à l'élaboration de ces projets car ils devaient prendre en considération les espaces ruraux. De nombreuses agglomérations ont désigné le canton comme entité responsable. De nombreux acteurs soulignent que la participation du canton a été déterminante pour la qualité des projets. Lorsque le canton n'avait qu'un faible rôle à jouer ou ne voulait pas participer, la qualité s'en est souvent ressentie.

Processus pour la définition du contenu des projets

Mesures prises selon une
vision d'ensemble...

La procédure adoptée par les agglomérations pour définir le contenu de leur projet est très variable. Alors que dans certains cas, les mesures proposées ont été développées à partir d'une vision d'ensemble, d'autres projets ne constituent, d'après les indications données par les intéressés, qu'une liste récapitulative des souhaits de chaque commune. Les positions très affirmées de représentants des exécutifs communaux ont plutôt entravé la recherche d'une vision commune. Par contre, l'existence préalable d'un projet-modèle clarifiant les besoins régionaux a favorisé une approche commune des problèmes. Selon un exemple de cas, ce préalable n'assure pas une protection contre les pressions politiques lorsqu'il s'agit de fixer les mesures et les priorités.

... ou liste récapitulative des
souhaits de chaque commune

Qualité indépendante de la
taille des agglomérations

Dans les exemples sélectionnés, le contenu et la qualité ne varient pas en fonction de la taille de l'agglomération. Du fait qu'il permet le cofinancement de projets dans le domaine des transports, le fonds d'infrastructure incite les agglomérations à axer leur projet sur la question des transports. L'urbanisation est une thématique en arrière-plan dans les projets d'agglomération. Par conséquent, certains représentants de la Confédération et des agglomérations préconisent la création de mécanismes d'incitation ou de compensation dans le domaine de l'urbanisation, en particulier concernant les classements/déclassés de terrains à bâtir et les possibilités et incitations favorisant les constructions et la densification dans les emplacements appropriés.

Périmètre des projets d'agglomération

Périmètre statistique : base du
financement

La Confédération a désigné en cours de processus le périmètre statistique de l'OFS comme périmètre maximal pour obtenir une aide financière provenant du fonds d'infrastructure. Quelques agglomérations y ont également ajouté des communes de leur espace rural. Aucune mesure concernant ces espaces ne peut en principe bénéficier d'un cofinancement de la Confédération. Quelques cantons et agglomérations déplorent que les agglomérations ayant commencé très tôt leurs travaux d'élaboration n'aient été informées qu'en cours de processus des exigences de la Confédération concernant ce périmètre. Ils ajoutent que l'attitude de l'ARE s'est néanmoins assouplie. Les agglomérations, et surtout les petites agglomérations, souhaitent davantage de flexibilité à l'avenir car les périmètres exigus ne se prêtent pas à une telle démarche. Pour une minorité d'acteurs interrogés, le périmètre actuel convient et son élargissement n'est pas souhaité.

Ressources humaines et financières

Beaucoup d'énergie pour les agglomérations

Dans la plupart des exemples, les acteurs concernés estiment considérables les ressources engagées pour l'élaboration des projets d'agglomération: d'une part, en raison de la nouveauté de cette tâche pour toutes les personnes concernées et en raison de l'aspect évolutif des indications et exigences de la Confédération (ARE) et d'autre part, en raison du caractère ambitieux des exigences de qualité de l'ARE et du calendrier de réalisation. Une personne souligne une tendance à transformer les mesures qui ont réussi dans quelques agglomérations en exigences pour toutes les agglomérations.

Chaque fois que des travaux préalables ont été entrepris, que ce soit dans le cadre de projets-modèles ou d'autres projets, les ressources engagées ont semblé un peu moins considérables. Dans l'ensemble toutefois, la majorité des agglomérations interrogées déclare qu'il leur a été possible d'élaborer le projet d'agglomération avec leurs ressources disponibles mais qu'il ne serait pas possible d'en faire une tâche permanente. Quelques agglomérations souhaitent disposer de davantage de marge pour les échéances, et aussi, dans certains cas, d'une plus grande flexibilité au niveau du contenu. L'ARE devrait donner des directives moins détaillées, par exemple concernant l'octroi de subsides pour de petits projets ou concernant le calendrier de mise en œuvre, mais exiger que celles-ci soient scrupuleusement suivies.

A propos des indications concernant le respect d'un calendrier, la Confédération souligne que les agglomérations ont, en fin de compte, profité de la rapidité des travaux d'élaboration et de mise en œuvre des projets d'agglomération.

Motifs d'élaboration d'un projet d'agglomération

L'incitation financière est la principale motivation

La perspective d'un cofinancement par le fonds d'infrastructure est la motivation principale de la plupart des agglomérations. Par ailleurs, beaucoup d'agglomérations ont reconnu – et cela nous l'avons observé à propos des projets-modèles – que certains problèmes devaient être traités selon une approche transcendant les frontières institutionnelles. Plus la problématique était urgente, plus la motivation pour une approche commune des problèmes s'est renforcée. Il est également possible que les agglomérations se soient d'abord lancées dans une telle entreprise en raison des incitations financières et que certaines d'entre elles aient découvert en cours de processus les avantages de la coopération indépendamment des indications de la Confédération.

Facteurs stimulants et obstacles

Etroite coopération et personnel qualifié

Le succès de l'élaboration des projets d'agglomération résulte de la conjonction de plusieurs facteurs essentiels, notamment une coopération intense entre le canton et les communes, le soutien d'un personnel qualifié au niveau sectoriel et technique, le choix d'un bon expert externe et les compétences des personnes concernées, en particulier du chef de projet.

Les personnes consultées mentionnent quelques facteurs ayant entravé l'élaboration et la mise en œuvre des projets d'agglomération (remarque parfois isolée):

- Présence plutôt trop discrète de la Confédération pour l'élaboration des projets (remarque isolée),
- Financement des mesures incertain,
- Fonds fédéraux trop peu importants compte tenu de la liste des objectifs des agglomérations,
- Insuffisance des ressources de la Confédération pour l'évaluation des projets d'agglomération de deuxième génération,

- Participation de plusieurs cantons à un projet d'agglomération sans avoir testé la collaboration (tendance inverse pour les projets transfrontaliers : les partenaires étrangers étaient moins motivés à travailler en commun à l'élaboration d'un projet d'agglomération quand il existait déjà une structure de collaboration)

Le travail préalable dans le cadre d'un projet-modèle a eu un effet stimulant, en particulier dans les agglomérations polycentriques.

Qualité des projets d'agglomération

La qualité des projets transmis a été évaluée par l'ARE sur la base des critères d'appréciation publiés dans un manuel d'utilisation en 2004 (ARE 2004b). L'ARE y distingue les exigences de base qui doivent être satisfaites pour que la Confédération entre en matière et les critères d'efficacité qui évaluent l'effet des mesures. Exigences de base à satisfaire:

- Exigences de base
- 1: Démarche participative
 - 2: Définition d'une entité responsable
 - 3: Analyse de l'état actuel et de l'état futur compte tenu de l'urbanisation, du TIM, des TP et de la mobilité douce
 - 4: Recherches dans tous les domaines concernés
 - 5: Exposé clair des impacts et des coûts
 - 6 Mise en œuvre et procédure de contrôle

- Critères d'efficacité
- Critères d'efficacité utilisés pour évaluer les effets:
- 1: Amélioration de la qualité des systèmes de transport
 - 2: Encouragement de la densification urbaine (développement urbain vers l'intérieur)
 - 3: Augmentation de la sécurité du trafic
 - 4: Réduction des atteintes à l'environnement et de la consommation de ressources énergétiques
 - 5: Appréciation des coûts d'investissement et d'exploitation

Exigences requises pour le co-financement très souvent satisfaites

A l'exception de quatre projets, tous les projets d'agglomération déposés remplissaient à des degrés différents les exigences requises pour un cofinancement par la Confédération (tableau 2).

Les personnes interviewées donnent une appréciation différente de la qualité des projets:

- Du point de vue de la Confédération, la qualité des projets est hétérogène. Elle reconnaît toutefois que les agglomérations se sont appliquées à remplir les exigences de base. De nouvelles impulsions ont été initiées essentiellement dans le domaine de la mobilité douce. Pour les autres modes de transport (rail, route), les projets proposés avaient déjà été envisagés avant les projets d'agglomération.
- Les agglomérations estiment que la qualité de leurs projets d'agglomération est généralement bonne et admettent parfois qu'il faut prendre en considération ce qui est politiquement possible. Quelques unes partagent le point de vue selon lequel la coordination de l'urbanisation et des transports n'a pas toujours réussi.

Pour quelques agglomérations, le point faible des projets d'agglomération est leur ancrage qui reste encore insuffisant dans le monde politique et pour la population.

7.4 Contribution au développement coordonné des agglomérations

7.4.1 Coopération dans les agglomérations

Selon les personnes consultées dans tous les groupes d'acteurs, l'effet des projets d'agglomération sur l'amélioration de la coordination à l'échelle des agglomérations se fait principalement sentir dans le renforcement de la collaboration horizontale et verticale dans la plupart des agglomérations. Jusqu'à présent toutefois, cela ne se ressent que dans le domaine de l'urbanisation et des transports. Les personnes citent en particulier une sensibilisation accrue, un changement de perception chez les acteurs clés du développement des agglomérations et l'intensification des contacts personnels entre les participants au processus:

- Cette sensibilisation et ce changement de perception se reflètent essentiellement dans une meilleure compréhension de l'impact de l'urbanisation d'une commune sur le développement des transports de l'agglomération dont elle fait partie.
- Les projets d'agglomération ont eu un impact sur la collaboration horizontale, mais ont contribué également à l'intensification de la coopération verticale. Les trois niveaux étatiques ont travaillé ensemble à l'élaboration des projets d'agglomération, ce qui était nouveau dans la plupart des situations. Les agglomérations saluent la collaboration directe avec la Confédération et constatent, pour la plupart, une amélioration et une intensification de la collaboration avec le canton quand celle-ci n'était pas déjà excellente au départ.

7.4.2 Contribution à la recherche de solutions à partir d'une vision d'ensemble

Les résultats des interviews ainsi que les exemples montrent que les projets d'agglomération ont apporté une contribution certaine, mais néanmoins limitée, à la recherche de solutions à partir d'une vision d'ensemble des problèmes à l'échelle d'une agglomération:

- Les exemples montrent que les projets d'agglomération ont pour la plupart encouragé une vision d'ensemble des mesures envisageables dans le domaine de l'urbanisation et des transports. Cette approche ne s'est toutefois que rarement concrétisée au travers de mesures décidées dans le cadre d'un projet d'agglomération.
- Un Office fédéral fait observer que les projets d'agglomération ont permis aux acteurs des agglomérations de se concerter sur une vision commune du développement souhaité. Dans ce sens, les projets d'agglomération ont permis de progresser vers des solutions partant d'une réflexion d'ensemble. Autre signe positif, les agglomérations dont le projet avait été refusé ont pu participer à la deuxième génération de projets.
- Selon deux avis exprimés, une vision commune du développement souhaité n'a pu réellement être atteinte que pour une minorité de projets d'agglomération, essentiellement en Suisse romande. En revanche, l'analyse et l'évaluation des effets des différentes mesures sur le système des transports à l'échelle de l'agglomération sont les points forts des projets de Suisse alémanique.
- Pour de nombreuses agglomérations, les projets d'agglomération ont donné un élan à la planification de l'urbanisation et des transports au-delà des frontières institutionnelles. Les exemples montrent toutefois que la coordination de l'urbanisation et des transports n'a pas toujours atteint un niveau satisfaisant.

En tant qu'office fédéral responsable, l'ARE estime que le potentiel des projets d'agglomération n'est pas encore pleinement exploité. Il considère, compte tenu des

délais très courts pour leur élaboration, que les projets d'agglomération sont un succès.

7.4.3 Harmonisation avec d'autres instruments de l'aménagement du territoire

Le projet d'agglomération est un instrument qui n'a pas encore été ancré comme prévu dans la loi car la révision de la LAT est en cours. En octobre 2009, le Conseil fédéral a décidé de scinder la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire en deux étapes. Une première étape sera consacrée au traitement du contre-projet à l'initiative pour le paysage. L'ancrage du projet d'agglomération dans la loi ferait donc partie d'une deuxième étape (ARE 2009b).

On s'aperçoit à l'échelon cantonal que les contenus des projets d'agglomération sont intégrés au plan directeur cantonal, ou sont sur le point de l'être, dans toutes les agglomérations étudiées. Lorsque l'intégration au plan directeur cantonal est encore à l'étude, une explication rappelle que la plupart de ces éléments figuraient déjà dans le plan directeur avant le projet d'agglomération. Lors de l'examen des projets de révision des plans directeurs cantonaux, l'ARE veille à la bonne harmonisation de ceux-ci avec les projets d'agglomération.

7.4.4 Contribution à la réalisation des objectifs à long terme de la politique des agglomérations

Pour la plupart, les acteurs consultés dans les cantons et les agglomérations qualifient de positive la contribution des projets d'agglomération à la réalisation des objectifs stratégiques à long terme, surtout dans le domaine des transports et un peu moins dans celui de l'urbanisation. Dans ce dernier domaine, il semble difficile, selon plusieurs personnes interrogées, de mettre en œuvre des mesures efficaces car il n'existe pas d'incitations directes. Les densifications urbaines sont plus faciles à réaliser que les déclassements. Presque toutes les personnes consultées dans les cantons et les agglomérations estiment que les mesures prévues sont judicieuses. Selon de nombreux représentants des agglomérations, les projets d'agglomération ont donné un élan à la planification au-delà des frontières institutionnelles, dans des espaces fonctionnels. Dans les cantons et les agglomérations, beaucoup de personnes font observer que les effets et l'acceptation de la politique des agglomérations sont fonction du cofinancement qui sera effectivement assuré par la Confédération. D'ailleurs, une certaine incertitude et une démotivation latente se sont fait sentir en janvier et février 2010 lorsque nous avons procédé à notre consultation. Entre-temps, la commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats (CTT-CE, initiative parlementaire 10.402) a présenté des propositions d'amélioration qui permettraient de résoudre les problèmes de liquidités à moyen terme par un versement exceptionnel d'une part du financement spécial du trafic routier au fonds d'infrastructure.

Les offices fédéraux consultés estiment globalement positive la contribution des projets d'agglomération à la réalisation des objectifs stratégiques à long terme de la politique des agglomérations, en particulier en ce qui concerne le développement coordonné des agglomérations. Des déficits sont déplorés dans le domaine de l'environnement et de l'urbanisation. De l'avis de quelques offices fédéraux, les questions environnementales sont celles dont la mise en œuvre peine le plus. A propos de l'urbanisation, certaines remarques soulignent que les projets d'agglomération contiennent parfois des engagements qui sont en contradiction avec le développement réel ; par exemple de nouveaux classements en zone à bâtir ont été effectués malgré des déclarations d'intention opposées. A l'heure actuelle, il est trop tôt pour se prononcer sur la contribution des projets d'agglomération à la réalisation des objectifs stratégiques. Les agglomérations s'engageront sans doute avec davantage de conviction dans le domaine de l'urbanisation si la pression sociale se renforce et

Pas encore d'ancrage légal de cet instrument

Intégration à la planification directrice

Point de vue des agglomérations et des cantons

Point de vue des offices fédéraux

impose des exigences d'efficacité (utilisation des fonds publics, utilisation mesurée du sol).

7.4.5 Développement des projets d'agglomération

Elargissement du champ
thématique...

Du point de vue de l'ARE, la thématique des projets d'agglomération peut en principe être élargie, mais cette règle n'est pas forcément applicable dans toutes les agglomérations. L'ARE considère que les projets d'agglomération se prêtent à une extension de leur champ thématique et fait observer qu'aujourd'hui déjà, certains projets (par ex. Brigue-Viège-Naters et Genève) couvrent un champ thématique plus vaste. A l'heure actuelle, la CTA a le mandat de présenter des propositions d'élargissement du champ thématique traité dans le cadre de la politique des agglomérations. Concernant les projets d'agglomération de 2^{ème} génération, l'ARE a accordé la priorité à une meilleure articulation entre l'urbanisation et les transports. Pour la plupart, les acteurs ne sont pas opposés à une extension (facultative) du champ thématique dans certaines agglomérations. Dans les exemples sélectionnés, aucune agglomération ne s'intéressait à une extension du champ thématique traité dans le projet d'agglomération.

...ou améliorations
conceptuelles et ancrage des
projets d'agglomération?

Beaucoup de personnes consultées s'opposent à une extension (obligatoire) du champ thématique. Elles font valoir qu'il importe d'abord d'approfondir et d'améliorer les bases conceptuelles des domaines traités et de consolider l'ancrage de ces projets dans les agglomérations. Les agglomérations qui sont absorbées par la thématique de l'urbanisation et des transports n'auraient en effet pas la capacité de s'investir dans le traitement d'autres sujets. Par ailleurs, une telle extension des projets d'agglomération nécessiterait la disponibilité de ressources complémentaires puisque les projets d'agglomération sont basés sur un système de mesures incitatives (les difficultés de cofinancement de la Confédération auraient peut-être même un effet dissuasif). Un élargissement du champ thématique entraînerait une géométrie variable (périmètre) des projets. Quelques représentants d'agglomérations complètent ces arguments en ajoutant qu'il ne faudrait pas, pour des raisons démocratiques, conférer trop d'importance à des organismes dépourvus de légitimité démocratique directe. Avant de renforcer les agglomérations, il faudrait définir quelles compétences leur reviennent et comment leur légitimité démocratique est assurée. Avant de songer à élargir le champ thématique des projets d'agglomération, il faudrait par ailleurs clarifier les interrelations entre la politique des agglomérations et la politique régionale dans le but d'élaborer une stratégie et une planification concertée ville-campagne.

Positions contrastées
concernant l'extension du
champ thématique

Sur la question de l'élargissement du champ thématique et de l'intégration de thèmes relevant de leur domaine d'action politique, les personnes interrogées dans les différents offices fédéraux donnent des réponses contrastées:

- Le SECO apprécierait que les transports ne restent pas le seul thème traité dans les projets d'agglomération. Il ajoute toutefois qu'il est plus important de traiter la thématique spécifique des structures de bonne gouvernance que de produire des stratégies englobant un champ thématique très complet. Cependant, le SECO n'a pas prévu de proposer l'ajout de sujets économiques aux projets d'agglomération.
- L'AFF conçoit que certaines agglomérations s'intéressent à ce que le projet d'agglomération devienne une structure se prêtant à la mise sur pied d'un système de péréquation des charges intercantionales dans des espaces fonctionnels.
- L'OFAS, quant à lui, pense qu'il serait préférable, à l'avenir également, de traiter les mesures de politique des agglomérations relevant de son domaine d'action en dehors d'une stratégie renforcée de la politique des agglomérations.
- L'ODM part aussi du principe que les cantons – et non pas les agglomérations – seront toujours ses principaux interlocuteurs dans son domaine d'action politique.

7.5 Evaluation

7.5.1 Processus et soutien de la Confédération

Selon notre évaluation, il s'est avéré judicieux et profitable d'avoir établi un lien entre les projets d'agglomération et le fonds d'infrastructure et d'avoir mis l'accent sur la thématique des transports et de l'urbanisation:

- Premièrement, le lien établi par la Confédération avec le fonds d'infrastructure a constitué une mesure financière incitative qui a encouragé les agglomérations à se lancer dans l'aventure. Les résultats des interviews montrent que l'incitation financière a constitué la motivation essentielle des initiateurs des projets d'agglomération et qu'elle a déclenché une dynamique qui a permis d'améliorer la coopération horizontale.
- Deuxièmement, le lien avec le fonds d'infrastructure a permis à la Confédération de définir et faire respecter certaines exigences concernant la partie urbanisation et transports des projets d'agglomération.
- Troisièmement, il nous semble judicieux d'avoir mis l'accent sur l'urbanisation et les transports. Les résultats des interviews mettent en évidence le caractère lancinant de cette thématique à l'échelon des agglomérations ainsi que son importance dans le contexte plus vaste de la promotion du développement durable dans l'ensemble du pays. L'élaboration et la mise en œuvre des projets d'agglomération dans des domaines pertinents ont permis de tester une nouvelle forme de coopération à l'échelle de l'agglomération qui, le cas échéant, pourra être développée.

Critères appropriés

Selon notre évaluation, les critères d'appréciation des projets d'agglomération (ARE 2004b et 2007) et la procédure de contrôle correspondante sont appropriés et équitables. Les exigences de base et les critères d'efficacité nous semblent correspondre à l'objectif de promouvoir une politique coordonnée et durable de l'urbanisation et des transports à l'échelle de l'agglomération. La procédure de contrôle (méthode, procédure, évaluation) qui a été mise en œuvre en toute transparence par la Confédération est compréhensible (ARE 2008). Cette appréciation positive de la procédure de contrôle est confirmée par une grande partie des personnes interrogées ainsi que par les experts externes nommés par l'ARE pour l'accompagnement du processus (INFRAS, Metron, mrs 2008).

Soutien de l'ARE apprécié

Notre évaluation du soutien de l'ARE dans le cadre de l'élaboration des projets d'agglomération est globalement positive. Les personnes interrogées attestent que l'ARE est toujours bien entré en matière sur les besoins des agglomérations et a montré une disposition à tirer les enseignements de la pratique, notamment dans la perspective du lancement des projets d'agglomération de 2^{ème} génération. Quelques agglomérations ont formulé des critiques, mais celles-ci concernaient des cas ponctuels sans toucher à des points fondamentaux.

Bonne collaboration

La collaboration de l'ARE avec les autres offices fédéraux concernés par les projets d'agglomération (OFT, OFROU et OFEV) a bien fonctionné. L'ARE a joué le rôle de leader pour assurer cette collaboration. La nouveauté du sujet et la rapidité de lancement de la procédure ont créé une situation où tous les participants se sont retrouvés simultanément dans une démarche évolutive d'apprentissage. Au début du processus, les agglomérations ne savaient pas exactement ce qu'on attendait d'elles et elles auraient peut-être souhaité un suivi plus étroit de la part de l'ARE. A ce moment-là toutefois, les critères de l'ARE étaient encore en gestation. Dans certains cas, lorsque les travaux d'élaboration des projets avaient été initiés très tôt, ce vide a occasionné un surcroît de travail peu agréable pour les agglomérations. Compte tenu des conditions générales préexistantes au niveau institutionnel et de la nouveauté de

l'instrument du projet d'agglomération, nous considérons que la procédure évolutive adoptée par la Confédération était adéquate.

Retard de financement critiqué Les représentants des projets d'agglomération ont sévèrement critiqué le retard pris par le financement des projets d'infrastructure en exposant plusieurs arguments.

- Mise en œuvre des projets d'agglomération: selon les premières estimations, le financement retardé risque, du moins dans quelques agglomérations, de différer la mise en œuvre des projets d'agglomération. Les petites agglomérations, mais aussi les espaces transfrontaliers seront les plus touchés.
- Prise de conscience du public: en raison de l'approche conceptuelle et du caractère abstrait des projets d'agglomération, la sensibilisation du grand public à l'élaboration de ces projets est restée modeste. Les projets d'infrastructure pourraient constituer pour la population des signes tangibles de mise en œuvre de la politique des agglomérations témoignant des efforts entrepris en commun pour améliorer les liaisons à l'intérieur de l'agglomération.
- Coopération au sein des agglomérations: le retard du financement risque d'aggraver les difficultés d'acceptation des coopérations intercommunales et de provoquer une baisse du soutien des agglomérations.
- Collaboration Confédération- agglomérations: la perspective d'un cofinancement de la Confédération a, au même titre que la gravité des problèmes, joué un rôle décisif pour inciter les agglomérations à élaborer un projet d'agglomération. La mise sur pied de ces projets a demandé un engagement considérable en dépit de la précarité des ressources. Pour les agglomérations, le retard du cofinancement en paraît d'autant plus incompréhensible.
- Collaboration tripartite: les cantons, les villes et les communes représentés à la CTA critiquent eux aussi le retard pris par le cofinancement de la Confédération. Alors que la coopération tripartite s'était bien établie en surmontant les réticences initiales, la Confédération donne l'impression d'être un partenaire peu fiable dans le domaine financier. Elle risque de mettre en péril sa crédibilité, l'image de la politique des agglomérations, mais aussi la collaboration tripartite.

7.5.2 Contenu et qualité des projets

Priorité compréhensible et judicieuse

Les projets d'agglomération déposés traitent en premier lieu la thématique de l'urbanisation et des transports. D'autres thèmes ne sont abordés que dans quelques cas. Même si le champ thématique des projets était initialement plus large et devait couvrir d'autres problématiques, la priorité choisie est compréhensible et, à notre avis, judicieuse pour une première étape:

- Premièrement, le lien entre les projets et le fonds d'infrastructure a contribué à mettre l'accent sur les thèmes de l'urbanisation et des transports.
- Deuxièmement, la question de l'urbanisation et des transports est le problème le plus lancinant que doivent affronter les agglomérations.

Exigences de qualité pas toujours remplies

Les exigences de qualité de la Confédération dans le domaine de l'urbanisation et des transports ont été remplies dans la plupart des programmes, mais dans une mesure variable (ARE 2009d). Pour quelques programmes, la coordination de la planification des transports et du développement urbain n'est pas assurée de façon satisfaisante. De plus, le choix des mesures prévues dans le domaine des transports n'a pas toujours été fait à partir d'une vision d'ensemble. La participation des cantons à l'élaboration a été essentielle pour relever la qualité des projets et pour améliorer l'acceptation des projets d'agglomération dans les communes.

Périmètre de l'OFS : une
délimitation fondée

Le périmètre maximal des projets d'agglomération a fait l'objet de quelques critiques formulées surtout par des agglomérations de petite taille. Nous partageons le point de vue d'autres personnes interrogées qui estiment que le périmètre statistique de l'agglomération est une délimitation convenable et fondée pour l'obtention d'un cofinancement de la Confédération. Dans les situations spéciales, par exemple pour le projet TransRUN, l'ARE a fait montre d'une souplesse suffisante pour la mise en œuvre. De plus, l'intégration d'un périmètre plus large sous la forme d'un périmètre d'observation est une possibilité qui existe. La délimitation du périmètre fait également débat dans le contexte de la coordination entre la politique des agglomérations et la politique régionale, respectivement la politique de l'espace rural. Compte tenu des étroites interrelations fonctionnelles entre les espaces urbains et ruraux, il serait à notre avis judicieux de coordonner ces deux politiques et de créer une structure ainsi que des mesures incitatives favorisant des projets ville-campagne s'inscrivant dans un seul nouveau domaine politique cohérent.

7.5.3 Elaboration des projets d'agglomération

Ampleur de l'engagement
souvent sous-estimée

L'élaboration des projets d'agglomération a confronté les agglomérations à des défis d'organisation, de contenu et de calendrier. A l'heure actuelle, la responsabilité des projets est le plus souvent assumée par les cantons. De façon générale, l'engagement consenti pour l'élaboration des projets est important et beaucoup d'agglomérations ont sous-estimé son ampleur. Au début, les agglomérations n'avaient pas toujours bien compris la démarche, et les exigences que l'ARE demandait de remplir étaient élevées. Quelques agglomérations ont critiqué le niveau trop élevé de ces exigences ou ont déploré que l'ARE ne prenne pas suffisamment en considération ce qui était politiquement possible.

Contenu et calendrier judicieux

D'après notre évaluation, le processus encouragé par la Confédération pour l'élaboration du contenu et du calendrier des projets était judicieux même s'il en a parfois résulté une sollicitation importante et une lourde charge pour les agglomérations. Nous estimons que le climat d'émulation et de compétition qui s'est ainsi développé entre les agglomérations était positif. De même, le calendrier ambitieux de planification des projets nous semble avoir été dans l'intérêt des agglomérations. Il importe en revanche de se demander si, comme l'ont suggéré certaines agglomérations, l'élaboration et la mise en œuvre des projets d'agglomération auraient été plus faciles grâce à une plus grande flexibilité de la Confédération sur les questions de délai et de calendrier de certains projets. Nous partons de l'idée que l'engagement pour l'élaboration des projets de 2^{ème} génération sera moins conséquent en raison des enseignements tirés et qu'il sera plus facile à assumer par les agglomérations.

L'incitation à élaborer des projets d'agglomération était essentiellement de nature financière. La disposition des cantons notamment, à accepter la participation et les critères de la Confédération était liée à la perspective de recevoir les fonds promis par la Confédération. Certes, la gravité des problèmes des agglomérations avait été reconnue. Sans cette mesure incitative néanmoins, les cantons et les agglomérations auraient empoigné les problèmes avec moins de célérité et d'intensité ou en accordant moins d'attention à l'articulation des transports et de l'urbanisation ou aux questions de coordination.

7.5.4 Contribution à la planification coordonnée du développement

Les résultats prouvent que les projets d'agglomération ont contribué à résorber les problèmes des agglomérations à partir d'une vision d'ensemble:

- L'élaboration des projets d'agglomération a contribué à sensibiliser les différents acteurs et à améliorer la collaboration au sein des agglomérations. Dans la plupart

des agglomérations, les projets ont stimulé l'intensification des échanges, en particulier entre les villes et les communes d'agglomération, mais également avec le canton. La prise de conscience des problèmes des agglomérations s'est largement développée. Les contacts trilatéraux et les contacts directs entre la Confédération et les villes ont par ailleurs donné un élan à la collaboration verticale.

- Les projets d'agglomération ont en majorité conduit à une vision d'ensemble des mesures dans le domaine des transports et de l'urbanisation ou ont constitué une première étape dans cette voie (vue d'ensemble). Par contre, les mesures n'ont été planifiées à partir d'une vision d'ensemble que dans de rares cas.
- A l'échelon cantonal, les projets d'agglomération sont bien coordonnés avec les autres instruments d'aménagement du territoire. Ils sont intégrés au plan directeur cantonal ou sur le point de l'être.

Amélioration de la
collaboration, succès mitigé
pour les mesures

Dans de nombreux cas, les projets d'agglomération ont contribué à améliorer la collaboration dans les agglomérations. Par contre, les solutions préconisées à partir d'une vision d'ensemble pour remédier aux problèmes ont, selon notre évaluation, apporté des résultats qui restent mitigés. D'une part, les efforts de coordination concernent pratiquement exclusivement les domaines des transports et de l'urbanisation et d'autre part, si les projets d'agglomération ont favorisé une vision d'ensemble des mesures dans les domaines de l'urbanisation et des transports, leur planification ne nous semble avoir été effectuée à partir d'une vision d'ensemble et d'une vision commune du développement souhaité que dans une partie des projets d'agglomération.

Objectifs partiellement atteints

Les objectifs des projets d'agglomération initialement définis ne devraient donc être que partiellement atteints. Vu les structures politiques existantes et l'acuité des problèmes, ces objectifs étaient très ambitieux tant en termes de calendrier que de contenu. Dans ce contexte, nous estimons que les succès obtenus dans l'amélioration de la collaboration et en partie également dans la planification de mesures dans les domaines de l'urbanisation et des transports marquent un progrès substantiel.

7.5.5 Contribution à la réalisation des objectifs à long terme

Les projets d'agglomération
vont dans la bonne direction

Il est difficile à l'heure actuelle d'évaluer la contribution des projets d'agglomération à la réalisation des objectifs stratégiques de la politique des agglomérations. Ces projets vont dans la bonne direction. Il faut souligner en particulier l'amélioration de la compréhension des interactions entre le développement des transports et celui de l'urbanisation. La coordination de ces deux domaines étroitement liés devrait par conséquent s'en être trouvée améliorée, les projets d'agglomération créant des conditions favorables à une maîtrise des problèmes de transports et d'urbanisation. Ce résultat est à mettre en rapport avec l'objectif de renforcement de l'attractivité économique des espaces urbains. Etant donné l'implication de petites agglomérations dans les projets d'agglomération, il est permis de supposer que les projets d'agglomération ont apporté une contribution certaine au maintien d'un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations.

Encore à démontrer

Il est encore impossible de prouver que les projets d'agglomération ont favorisé un développement urbain vers l'intérieur. Un certain scepticisme semble de mise pour certains projets d'agglomération et il serait souhaitable que ce domaine soit à l'avenir mieux étudié. Si l'on considère l'urgence des problèmes et la structure fédéraliste très marquée du pays, on ne pouvait pas s'attendre à ce que les projets d'agglomération puissent régler le problème de l'étalement urbain et favoriser un développement urbain vers l'intérieur. Des progrès ont été toutefois accomplis et les projets d'agglomération constituent un instrument se prêtant à la réalisation d'autres progrès dans ce domaine.

7.5.6 Développement futur des projets d'agglomération

Extension du champ
thématique souhaitée

Dans la plupart des cas, le champ thématique ne va pas encore au-delà des domaines de l'urbanisation et des transports. La raison principale en est sans doute l'absence d'incitations financières directes, mais il se peut également que le besoin de coordination dans les autres domaines soit plus faible ou moins manifeste que pour l'urbanisation et les transports. Par ailleurs, le fonds d'infrastructure a fortement influencé la réalisation de projets d'agglomération et si un lien a été établi entre le fonds d'infrastructure, respectivement les transports, et l'urbanisation, il ne l'a pas été pour d'autres domaines. Cela signifie que les autres domaines thématiques ont été abandonnés parce qu'aucun rapport logique de cause à effet n'a été établi entre l'objet à financer (les projets d'infrastructure de transport) et le projet d'agglomération (vision d'ensemble des transports et de l'urbanisation).

Priorité compréhensible pour
les transports et l'urbanisation

A notre avis, il est juste de concevoir la collaboration au sein des agglomérations dans une optique plus large que dans le domaine des transports et de l'urbanisation. Il est toutefois compréhensible et judicieux, en raison du couplage des projets avec le fonds d'infrastructure, d'avoir axé les projets d'agglomération sur l'urbanisation et les transports. Les exigences dans ces domaines sont déjà très élevées. Le traitement d'autres domaines thématiques aurait exigé une participation plus large des acteurs du côté tant des projets d'agglomération que de la Confédération, avec des représentants des politiques sectorielles concernées, augmentant ainsi considérablement les besoins de coordination.

Perfectionnement et mise en
œuvre conséquente avant toute
extension du champ
thématique

Nous partageons l'opinion de la majorité des personnes consultées qui estiment que le perfectionnement et la concrétisation conséquente d'un développement coordonné des transports et de l'urbanisation priment sur l'extension du champ thématique. Cependant, un soutien doit pouvoir être accordé aux agglomérations souhaitant élargir le champ thématique de leur projet d'agglomération. Le moment n'est pas encore venu de procéder à une extension systématique du champ thématique et les agglomérations ne sont pas prêtes à en accepter le principe même. Par ailleurs, une extension du champ thématique nécessiterait un assouplissement du périmètre, la mise en place d'incitations complémentaires, une meilleure coordination avec la politique régionale et – en cas d'extension très large – un fondement démocratique plus direct. Il serait néanmoins intéressant et important d'étudier conjointement avec la CTA et les offices fédéraux les domaines thématiques qui gagneraient à bénéficier d'une collaboration et d'une coordination à l'échelle des agglomérations ainsi que les structures et incitations qui pourraient leur donner un élan.

8 Thématique 6: autres mesures

8.1 Intégration au réseau de villes européennes

Questions posées

Pour procéder à l'évaluation de l'intégration au réseau de villes européennes, nous avons cherché à obtenir des réponses aux questions suivantes:

- Sous quelle forme les projets-modèles et les projets d'agglomération transfrontaliers traitent-ils des questions liées à la collaboration européenne et à l'échange d'expériences?
- Des projets de création de réseaux stratégiques avec des villes et des agglomérations dans les pays voisins ou une participation à des réseaux existants ont-ils pu se réaliser?
- Comment le raccordement des grandes villes suisses aux réseaux ferroviaires européens de transport à grande vitesse a-t-il été encouragé? Comment s'est déroulée la collaboration avec l'OFT? Quel a été le rôle de la politique des agglomérations?
- Les progrès obtenus jusqu'à présent en matière d'intégration aux réseaux de villes européennes ont-ils contribué à la réalisation des objectifs stratégiques?

8.1.1 Objectifs

Le quatrième axe stratégique du rapport sur les agglomérations prévoit l'intégration du réseau de villes et agglomérations suisses au réseau de villes européennes. Pour y parvenir, le Conseil fédéral a défini les objectifs à moyen terme suivants:

- Plusieurs projets de création de réseaux stratégiques avec des villes et agglomérations dans les pays voisins ou la participation à des réseaux existants sont en cours.
- La participation des villes et agglomérations suisses aux réseaux européens d'échange d'information et d'expérience continue à être assurée.
- Le raccordement des grandes villes suisses aux réseaux ferroviaires européens de transport à grande vitesse est assuré.

8.1.2 Mise en œuvre et effets

Faible niveau de mise en œuvre

Le rapport sur les centres urbains de 1999 abordait déjà la thématique des réseaux internationaux de villes. Quelques projets concrets, par exemple le raccordement aux réseaux des TGV, ont été repris de ce rapport. L'ARE n'a accordé qu'une place secondaire à la mise en œuvre du volet international de la politique des agglomérations et il en va de même pour les moyens financiers engagés. Pour la Confédération comme pour la très grande majorité des agglomérations, la collaboration internationale n'a pas été une préoccupation de premier plan dans ce cadre et n'a été traitée qu'en dehors de la politique des agglomérations. Jusqu'en 2006/2007, le volet international de la politique des agglomérations est resté pour ainsi dire inactif.

Audit urbain

En 2006, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et l'Office fédéral de la statistique (OFS) ont entrepris conjointement avec leurs partenaires régionaux (cantons et villes) les premières démarches pour explorer les possibilités de participation de la Suisse au projet d'Audit urbain européen. Lancé en juin 1998 par la Commission européenne, ce projet a pour objectif l'évaluation de la qualité de vie des villes européennes et de la progression de celle-ci. A cet effet, le projet crée, à l'aide

d'un choix de plus de 300 indicateurs des données statistiques comparables. De l'automne 2006 à fin 2007, les villes de Zurich, Genève, Berne et Lausanne ont participé à une première phase pilote. Pour la deuxième étape de ce projet, de 2009 à 2011, les villes de Bâle, Winterthour, St.-Gall, Lucerne, Lugano et Bienne ont rejoint les quatre villes pilotes. La banque de données qui comporte plus de 300 indicateurs est extrêmement complexe et mobilise, à l'OFS, d'importantes ressources humaines. Pour l'OFS, l'audit urbain n'en est qu'à ses débuts et conserve les caractéristiques d'un projet pilote. C'est pourquoi il est trop tôt pour évaluer la plus-value statistique. Par contre, des effets positifs sont perçus dans la collaboration et l'intégration au système européen de statistiques. Il n'y a toutefois aucune connexité entre l'audit urbain et le monitoring de l'espace urbain en raison des différences de compétences et de périmètres.

Urbact

Le programme de l'Union européenne URBACT a été lancé en 2002 pour favoriser et mieux exploiter l'échange d'expériences et de savoir-faire entre les villes européennes. Le programme URBACT II qui a été ouvert également aux villes suisses a commencé à l'automne 2007. La Suisse participe au programme URBACT dans le cadre de la NPR. L'Office fédéral du développement territorial (ARE) assure une participation active, représente la Suisse dans le comité de suivi et garantit la coordination avec le secrétariat URBACT. Les villes de Bâle et Zurich participent au programme. En tant que responsable des contacts, l'ARE informe et soutient activement les villes suisses désirant se joindre à ce programme en facilitant la réalisation de réseaux locaux de soutien actif (ville partenaire) ou passif (statut d'observateur).

Peu de nouvelles impulsions à la collaboration transfrontalière

La collaboration européenne et l'échange d'expériences sont des questions traitées dans les projets d'agglomération transfrontaliers. La coopération au-delà des frontières nationales a joué et joue un rôle central dans les grandes agglomérations transfrontalières telles que Genève ou Bâle. Dans l'agglomération baloise qui cultive depuis longtemps des partenariats de collaboration trinationale, la politique fédérale des agglomérations n'a guère créé d'impulsions nouvelles. Une longue tradition de coopération transfrontalière peut également être constatée à Genève où le comité régional franco-genevois (CRFG) s'est créé en 1973 déjà et s'est doté en 1997 d'une Charte d'aménagement transfrontalier. La politique des agglomérations de la Confédération a donc offert à ces cantons la possibilité de tirer parti de la coopération existante pour développer un projet d'agglomération.

TGV sans lien avec la politique des agglomérations

Le raccordement des grandes villes suisses au réseau ferroviaire européen à grande vitesse (TGV) a été officiellement intégré à la politique des agglomérations en raison de sa connexité thématique avec le volet international de la politique des agglomérations. Celle-ci a repris les bases conceptuelles développées par l'OFT. La loi du 18.03.2005 ainsi que le message du 26.5.2004 définissent précisément les étapes de réalisation de ces raccordements. Afin d'améliorer les raccordements aux réseaux ferroviaires européens à grande vitesse, la Confédération a prévu d'investir 1090 millions de francs jusqu'à fin 2015 (niveau des prix 2003). Cela permettra de raccourcir la durée des trajets depuis les villes suisses vers Paris, Lyon, Munich, Ulm et Stuttgart. Selon les déclarations de l'OFT et de l'ARE, ces projets se concrétiseront sans l'intervention de la politique des agglomérations. Les raccordements TGV ne font de facto plus partie de la politique des agglomérations et ne sont pas perçus non plus comme éléments de la politique des agglomérations.

8.1.3 Evaluation

Priorité faible pour la dimension internationale

La dimension internationale de la politique des agglomérations n'a bénéficié que d'une très faible attention. La conjugaison de multiples facteurs est à l'origine de ce déficit: la mise en œuvre ne pouvait guère s'appuyer sur des points concrets de référence, la plupart des villes et agglomérations ne manifestaient qu'un faible intérêt pour cet aspect et très peu de ressources avaient été libérées pour ce volet international. La

politique des agglomérations s'est presque exclusivement tournée vers les défis intérieurs. La priorité accordée au fonds d'infrastructure a fait passer à l'arrière-plan la perspective internationale de la politique des agglomérations.

Premiers liens visibles

Durant les premières années, la politique des agglomérations n'a enregistré pour ainsi dire très peu d'activités de dimension internationale. Par la suite, cela s'est limité aux programmes d'Audit urbain européen et Urbact. La coopération transfrontalière et le programme INTERREG ont par ailleurs joué un rôle essentiel dans plusieurs agglomérations proches des frontières. Ces collaborations se sont néanmoins développées en dehors de toute intervention relevant de la politique des agglomérations. Il en va de même pour le réseau ferroviaire à grande vitesse (TGV) qui fait officiellement partie de la stratégie de la politique des agglomérations.

8.2 Information, échange d'expériences et sensibilisation

Questions posées

Pour procéder à l'évaluation du volet « information, échange d'expériences et sensibilisation », nous avons cherché des réponses aux questions suivantes:

- Sous quelle forme la thématique urbaine a-t-elle été intégrée aux canaux d'information dont dispose l'ARE? Quelle est l'évaluation de cette communication?
- Comment les responsables de la politique des agglomérations ont-ils encouragé l'échange d'expériences? Quelle est l'évaluation de ces prestations?

8.2.1 Objectifs

Objectifs à moyen terme

Dans le cinquième axe stratégique « information, échange d'expériences et sensibilisation » du rapport sur les agglomérations, le Conseil fédéral a défini les objectifs à moyen terme suivants:

- L'ensemble des partenaires intéressés par la thématique urbaine dispose d'une plateforme performante d'information et d'échange d'expériences.
- La population, le monde politique et l'administration reconnaissent la réalité urbaine de la Suisse.

8.2.2 Mise en œuvre et effets

Site Internet en tant que principale plateforme d'information

Dans le domaine de la communication, l'ARE a concentré ses ressources sur la plateforme Internet www.agglomeration.ch, conçue comme une plaque tournante qui centralise et relaie les informations importantes et met en ligne les documents essentiels. Du côté des agglomérations, les usagers décernent une bonne note à cette plateforme. Les informations diffusées sont qualifiées de claires, pratiques, utiles et conformes aux besoins, même si le site n'est pas très souvent visité.

Monitoring de l'espace urbain suisse

Le Monitoring de l'espace urbain suisse est un système d'observation basé sur l'analyse et la statistique permettant de suivre l'évolution de l'espace urbain suisse à l'aide d'un large éventail de faits et chiffres. Il a été lancé fin 2001, en même temps que la politique des agglomérations de la Confédération. Il présente des analyses sur les villes et les agglomérations, mais aussi une comparaison de l'espace urbain et de l'espace rural. Il étudie les interrelations et interdépendances au sein des agglomérations ainsi que les relations entre les agglomérations et établit une comparaison avec le réseau de villes des régions européennes limitrophes. Au total, 16 études thématiques approfondies sont téléchargeables en ligne. Le rapport « Monitoring de l'espace urbain suisse. Analyses des villes et agglomérations » présente sous forme de synthèses thématiques les principaux éléments tirés des études disponibles sur Internet (ARE 2009b). Les personnes responsables de ce

dossier dans les administrations cantonales et communales ainsi que dans les bureaux-conseils utilisent les données du Monitoring pour élaborer les projets d'agglomération.

Echange d'expériences -
principale plateforme de
communication

Dès le départ, l'ARE a accordé une grande importance à l'échange d'expériences. Il a régulièrement organisé des forums d'échanges sur le thème des projets-modèles ou des projets d'agglomération. Pour la plupart, les personnes consultées ont qualifié de positives ces réunions bilingues. Elles ont apprécié la possibilité d'échanger des expériences, de discuter de problèmes de manière interactive et d'avoir un contact régulier avec les responsables de la politique des agglomérations. Cependant, plusieurs personnes ont fait part de leurs doutes quant aux possibilités de transposition concrète de ces savoirs dans leurs propres projets. Les participants ajoutent que la constitution de réseaux de partenariats est un élément important qui a encouragé des échanges informels également en dehors des canaux officiels. L'investissement en temps que ces rencontres ont nécessité a constitué un défi pour les représentations communales de milice.

Sensibilisation par l'Association
Métropole Suisse

Faute de ressources suffisantes, l'ARE n'a pas pu lancer d'activités spécifiques dans le domaine de la sensibilisation du public. Il soutient le travail d'information et de communication de l'Association Métropole Suisse qui pourrait, du point de vue de l'ARE, faire également des présentations publiques de façon plus indépendante.

8.2.3 Evaluation

Communication la plus efficace
par des contacts directs

Les réunions organisées pour des échanges d'expériences ont constitué des plateformes de communication très appréciées. Elles ont permis de réunir, valoriser et communiquer les informations et les savoirs acquis. Le site Internet et les études thématiques du Monitoring de l'espace urbain ont joué le rôle central de relais de communication. Toutes les personnes consultées sont unanimes à déclarer que les informations disponibles sont suffisantes, utiles et répondent à leurs besoins. Le rapport entre l'engagement fourni par l'ARE pour l'information et le transfert de savoirs et les résultats obtenus auprès des acteurs de la politique des agglomérations est très satisfaisant.

Amélioration de la
sensibilisation à la réalité
urbaine

L'ARE n'a pas pris de mesures particulières dans le domaine de la sensibilisation du public. Cette tâche a été assurée grâce au soutien accordé à l'Association Métropole Suisse. Si la sensibilisation à la réalité urbaine et à ses problèmes s'est fortement accrue depuis 2002 et si cette thématique est très présente à l'heure actuelle dans les médias, le mérite en revient en grande partie à la politique des agglomérations.

9 Evaluation de la politique des agglomérations de la Confédération

9.1 Conception de la politique

Politique novatrice et adaptée à la réalité	Lorsqu'elle a été lancée, la politique des agglomérations était d'une très grande pertinence, qualité qui la distingue aujourd'hui encore. Elle était adaptée à la réalité des villes-centres et des agglomérations. En tant que politique tripartite, sa réalisation est une première en Suisse.
Concept bien soutenue	La conception de la politique a été bien acceptée et soutenue même si les responsables des offices et des politiques sectorielles concernées n'ont pas tous été impliqués avec la même intensité à sa conception.
Cohérence à l'interne, lisibilité brouillée à l'externe	La politique des agglomérations prévoit une stratégie d'ensemble comportant une large palette de mesures cohérentes et coordonnées. De l'extérieur toutefois, la lisibilité des différents axes et instruments utilisés est brouillée et il est difficile de communiquer sur des actions précises. La perspective d'un cofinancement des infrastructures de transport dans les agglomérations par le fonds d'infrastructure a conféré une importance particulière aux projets d'agglomération, faisant passer à l'arrière-plan le large champ thématique initialement prévu.
Faible lien entre la politique des agglomérations et la politique régionale	Les bases conceptuelles de la politique des agglomérations prévoyaient au départ des liens plus étroits avec la politique de l'espace rural et la politique régionale. Depuis le lancement de la nouvelle politique régionale, deux concepts de développement territorial se côtoient. Cette dualité est difficilement compréhensible d'un point de vue thématique.
Ancrage dans la loi prévu	Le concept prévoyait l'ancrage de la politique des agglomérations dans la loi. Malgré l'acceptation par les Chambres fédérales d'une motion allant dans ce sens, cet objectif ne s'est pas réalisé à ce jour en raison de l'abandon du projet de nouvelle loi fédérale sur le développement territorial. Les cantons, les villes et les communes estiment cependant que l'introduction de la politique des agglomérations dans la loi est importante pour le renforcement de la politique tripartite.

9.2 Mise en œuvre et prestations

Organisation de la mise en œuvre	L'organisation prévue par la Confédération pour la mise en œuvre de la politique des agglomérations nous semble appropriée. Alors que les deux offices en charge de cette politique ont tous deux travaillé de manière identique à la conception de la stratégie politique, l'ARE a renforcé au fil du temps son rôle de pilotage. Certes, la conception de la politique de la Confédération (Conseil fédéral 2001) prévoyait que la section Politique des agglomérations de l'ARE serait dotée de ressources nettement plus importantes que le SECO, mais les priorités définies dans chaque administration ont également joué un rôle. Globalement, l'engagement du SECO a été moindre. Par conséquent, la thématique des transports et de l'urbanisation s'est fortement développée et la promotion de la place économique a perdu d'importance au cours de la concrétisation de la politique des agglomérations. La collaboration entre les deux offices responsables, respectivement entre les responsables de la section Politique des agglomérations de l'ARE et ceux du secteur Politique régionale et d'organisation du territoire du SECO a bien fonctionné. De notre point de vue, un engagement plus
----------------------------------	--

soutenu du SECO aurait été souhaitable et aurait notamment contribué à l'amélioration de la collaboration intersectorielle.

Interaction entre Confédération,
cantons et communes

Dans le cadre de leur collaboration tripartite, la Confédération, les cantons et les communes ont grandement contribué au succès de la mise en œuvre de la politique des agglomérations. Jusqu'alors inhabituelle dans le fédéralisme helvétique, la collaboration directe entre la Confédération et les communes a d'abord dû être éprouvée avant de bien fonctionner. Les réticences exprimées au début par les cantons ont pu parfaitement se résorber. La Conférence tripartite sur les agglomérations a joué un rôle central pour la création d'un climat de confiance. Au cours de la mise en œuvre des projets d'agglomération, les cantons, notamment, ont renforcé leur influence car ils ont assumé le pilotage et la responsabilité des projets dans de nombreuses agglomérations.

Processus de mise en œuvre

Globalement, la mise en œuvre de la politique des agglomérations par la Confédération a été jugée simple et souple. L'instrument du projet-modèle a été utilisé de façon pragmatique et flexible et adapté en cours de processus aux nouvelles conditions générales. Pour les projets d'agglomération en revanche, des critères plus clairs ont été définis et leur respect a fait l'objet d'une appréciation systématique. Les délais ont parfois été courts pour la mise en œuvre des nouvelles directives fédérales. Les décisions de financement ont été fondées sur les explications détaillées présentées dans les rapports d'évaluation et lors des entretiens finaux. Malgré des délais très serrés, l'ARE a conduit avec minutie ce processus rigoureux d'évaluation.

Priorités fixées pour les axes
stratégiques

Les cinq axes stratégiques définis dans le rapport n'ont pas reçu la même attention lors de la mise en œuvre. Les prestations se sont cristallisées sur l'axe stratégique 3 « collaboration horizontale ». Les projets-modèles et surtout les projets d'agglomération n'ont toutefois pu déployer leurs effets qu'en fonction des activités menées dans les autres axes stratégiques. Ainsi, le partage d'expériences et de savoirs c'est réalisé à travers de la CTA qui constitue l'instrument central de l'axe stratégique 2 et par les échanges d'expériences qui jouent un rôle central pour l'axe stratégique 5. Faute de ressources suffisantes, l'axe stratégique 4 « intégration au réseau de villes européennes » et par conséquent le volet international de la politique des agglomérations font figure de parents pauvres de la mise en œuvre. Tant pour l'intégration au réseau de villes européennes que pour la coopération intersectorielle (axe 1), la politique des agglomérations a tout au plus permis d'estampiller d'un label des activités qui auraient été de toutes façons menées. Dans ces domaines, la politique des agglomérations n'a suscité pratiquement aucune nouvelle impulsion concrète.

Coordination des instruments

Dans l'ensemble, les cinq axes stratégiques de la politique des agglomérations et les instruments mis en place pour la concrétisation des objectifs sont appropriés et bien coordonnés. Les prestations fournies ont été adaptées aux objectifs visés, mais aussi aux ressources existantes.

9.3 Contribution à la réalisation des objectifs à moyen terme

Coopération intersectorielle à
l'échelon fédéral

La politique des agglomérations n'a permis d'obtenir que de modestes résultats dans l'amélioration de la collaboration intersectorielle à l'échelon fédéral. La prise en considération des besoins des villes et des agglomérations n'est pas systématique. Au début, le Réseau Agglomération a joué un rôle important qui a favorisé le lancement et l'acceptation de la politique au sein de l'administration fédérale. La collaboration au sein de l'équipe spécialisée chargée de la politique des agglomérations (ARE, SECO) et entre celle-ci et les offices fédéraux concernés (ASTRA, OFT, OFEV, OFL et ODM) fonctionnent bien. La dimension multisectorielle de la politique des agglomérations a

été respectée car la fréquence des contacts entre les départements et les offices a été largement supérieure à la moyenne. Les offices ne se sont toutefois pas encore mis d'accord sur une présentation coordonnée vis-à-vis des cantons et communes.

Collaboration verticale

La politique des agglomérations a permis de créer un climat de confiance entre les partenaires fédéraux, cantonaux et communaux. La CTA a grandement contribué à la reconnaissance de la nécessité d'une politique commune et au développement d'une culture commune de discussion. Les points forts thématiques des recommandations de la CTA sont argumentés et bénéficient de par leur caractère tripartite d'une excellente légitimation politique. Comme la CTA n'a pas encore de statut institutionnel et que les trois niveaux étatiques disposent d'une autonomie d'action pour ce qui est de la mise en œuvre, la collaboration verticale reste fragile. Par ailleurs, des obstacles à la collaboration verticale subsistent dans les agglomérations, et la collaboration multisectorielle entre les différents secteurs de la politique fédérale, les cantons et les communes, en particulier, a peu évolué. Au niveau fédéral, la collaboration tripartite qui émanait principalement de l'ARE s'est cantonnée au développement de l'urbanisation et du territoire au sens strict et les autres offices fédéraux ont été peu présents dans les agglomérations.

Collaboration horizontale

La politique des agglomérations a considérablement renforcé la collaboration horizontale à l'échelle des agglomérations. Les projets-modèles ont joué un rôle moteur considérable pour mettre en réseau les acteurs concernés et créer des structures de gouvernance. Les objectifs fixés concernant le nombre et l'ampleur des projets de coopération ont pu être atteints. La collaboration horizontale au sein de l'agglomération s'est intensifiée et des structures de collaboration se sont créées au plus tard lors du lancement des projets d'agglomération. L'institutionnalisation progressive de la collaboration et la participation des décideurs politiques à un stade précoce des processus ont constitué des atouts. Dans plusieurs endroits, ce pas vers des collaborations bénéficiant d'un large soutien politique et surtout, actives et dynamiques, n'a pas encore été franchi. La collaboration horizontale a particulièrement bien réussi chaque fois que des personnalités charismatiques se sont engagées intensément pour le développement de l'agglomération et lorsqu'au moment de franchir des étapes décisives, les thématiques délicates, les fusions de communes par exemple, ont été mises en retrait.

Intégration au réseau international de villes

La politique des agglomérations était largement axée sur les problèmes intérieurs et les agglomérations ont manifesté peu d'intérêt pour un rattachement à un réseau urbain international. Quelques liens concrets se sont noués, par exemple en raison de la participation de la Suisse à l'Audit urbain européen ou, dans le cadre de la NPR, au programme Urbact. Pour les agglomérations proches de la frontière, les projets INTERREG ont certes joué un rôle essentiel mais, comme pour les raccordements aux TGV, indépendamment de la politique des agglomérations. La politique des agglomérations n'est pas parvenue à donner un élan à la construction d'un réseau international de villes.

Prise de conscience

Une sensibilisation aux problèmes et défis spécifiques des villes et à la nécessité de collaborer au-delà des frontières nationales a eu lieu. L'organisation de forums d'échanges d'expériences a notamment permis de diffuser et transmettre les savoirs acquis. La politique des agglomérations a fortement contribué à une prise de conscience de la réalité des espaces urbains et celle-ci s'est considérablement renforcée depuis 2001.

9.4 Contribution à la réalisation des objectifs à long terme

Objectifs d'ordre stratégique et général pour la politique des agglomérations

Les trois objectifs à long terme de la politique des agglomérations sont d'ordre stratégique et général. Cette « distance » oblige à considérer la politique des agglomérations comme un élément contribuant à la réalisation des objectifs stratégiques à long terme. D'autres politiques ont également un impact sur la réalisation de ceux-ci. S'il est possible de procéder par déduction pour établir le lien logique de cause à effet entre la politique des agglomérations et la réalisation des objectifs généraux, on ne peut ni mesurer ni isoler l'impact de cette politique. On peut supposer que ces stratégies ont eu une influence positive sur la réalisation des objectifs généraux. Il est toutefois impossible d'en définir les retombées concrètes. Par conséquent, la présentation ci-après se limite à notre estimation des effets que la politique des agglomérations devrait avoir eu sur les objectifs stratégiques.

Développement urbain vers l'intérieur et structuration des territoires urbains

Essentiellement axés sur la thématique des transports, les projets d'agglomération ont contribué à faire émerger une vision concertée du développement de l'urbanisation et des transports à l'échelle des agglomérations.

Ces dernières années toutefois, peu de résultats sont perceptibles dans le domaine de l'encouragement du développement urbain vers l'intérieur. Pendant cette période, les agglomérations ont développé leurs systèmes de transport et on observe parfois même une extension de l'urbanisation et une progression de la dispersion des constructions, notamment à la périphérie des agglomérations. Les difficultés inhérentes à la densification urbaine, par exemple l'exploitation insuffisante du potentiel de densification ou la thésaurisation des terrains à bâtir par les propriétaires, conjuguée à un pouvoir d'influence limité du côté des autorités communales et cantonales, ne peuvent pas se résorber par une politique des agglomérations. L'urbanisation et les transports ne se sont pas développés selon une vision suffisamment coordonnée. La tendance à un développement non concerté, voire contradictoire, des transports et de l'urbanisation persiste. En raison de cette évolution indésirable, le développement de la mobilité favorise l'extension des secteurs urbanisés et non pas la densification du tissu urbanisé.

La Confédération ne dispose pas d'attributions lui permettant d'intervenir directement pour favoriser un développement urbain vers l'intérieur. Les projets d'agglomération, urbanisation et transports, de 2^{ème} génération tiendront davantage compte de cette thématique (ARE 2009c). L'amélioration des interrelations entre la politique des agglomérations et en particulier le projet d'agglomération et les instruments d'aménagement existants, notamment le plan directeur cantonal, permet d'obtenir une certaine efficacité. En effet, seules les stratégies et mesures favorisant la densification du tissu urbanisé mentionnées dans un plan directeur cantonal ont force obligatoire et peuvent déployer des effets.

Attractivité économique et qualité de vie élevée

La politique des agglomérations a permis le lancement de nombreuses initiatives visant indirectement à renforcer la qualité de vie dans les agglomérations, mais aussi leur attractivité économique. La dimension économique n'a pour ainsi dire pas suscité de réflexion spécifique.

La coordination des politiques sectorielles à l'échelon fédéral est insuffisante et la politique des agglomérations met essentiellement l'accent sur la recherche de solutions aux problèmes liés au trafic d'agglomération. En conséquence, les agglomérations se concentrent sur la thématique de l'urbanisation et des transports alors que la CTA préconise une politique des agglomérations globale. Dans sa conception actuelle et compte tenu de son champ thématique limité, la politique des agglomérations ne peut contribuer que de manière limitée à l'amélioration générale de la qualité de vie et de l'attractivité économique des agglomérations.

Développement
polycentrique des villes et
des agglomérations

La possibilité offerte à toutes les agglomérations de participer à la mise en œuvre de la politique par un projet d'agglomération ou un projet-modèle a donné lieu à une différenciation du réseau d'agglomérations. Les agglomérations de petite et moyenne taille ou situées en périphérie ont pu ainsi exploiter leur potentiel pour favoriser un développement différencié et coordonné de leur territoire.

Structures de gouvernance
renforcées comme base pour la
réalisation des objectifs

Le très grand mérite de la politique des agglomérations est d'avoir créé par le renforcement de la collaboration et l'établissement de structures de gouvernance des conditions de base permettant d'atteindre les objectifs définis. Des organisations et des structures institutionnelles ont pu voir le jour dans le cadre de la collaboration tant horizontale que verticale, apportant ainsi davantage de garanties quant à la réalisation des objectifs. La contribution effective de la politique des agglomérations à la réalisation des objectifs stratégiques n'est pas encore mesurable à l'heure actuelle.

9.5 Evaluation globale

Les succès de la politique des agglomérations

Bilan global positif

L'évaluation de la politique des agglomérations dans son ensemble débouche sur un bilan positif. « La politique des agglomérations est une bonne politique qui s'est présentée au bon moment ». Selon notre évaluation, le principal succès de la politique des agglomérations se voit dans les progrès obtenus concernant aussi bien la coopération verticale dans le cadre de la CTA que la collaboration horizontale dans les agglomérations.

Politique des agglomérations
largement acceptée

La politique des agglomérations jouit d'une reconnaissance élevée aux trois niveaux étatiques. A notre avis, elle a contribué à changer les mentalités et amélioré la sensibilisation à la réalité urbaine. Les défis et les problèmes que doivent affronter les agglomérations, l'importance des espaces urbains qui rassemblent 75% de la population et leur rôle-clé dans la performance économique de la Suisse sont désormais incontestés. Ce résultat est d'autant plus remarquable que les revendications spécifiques des espaces urbains n'avaient jusque là guère été entendues au niveau national.

Effet catalyseur de la politique
des agglomérations

Notre analyse de ses bases conceptuelles a relevé la pertinence de la politique des agglomérations. Le soutien accordé par la Confédération a nettement accru l'acceptation et la légitimité des projets de coopération préexistants et facilité ou accéléré leur réalisation. Cette politique a déclenché en relativement peu de temps une dynamique très puissante.

Interactions efficaces des axes
stratégiques de priorités
différentes

Les interactions entre les cinq axes de la politique des agglomérations ont créé des synergies efficaces. La création de structures institutionnelles favorisant un mode de gouvernance multi-niveaux s'est accompagnée de l'établissement d'instruments plus souples et plus efficaces. L'association d'objectifs et d'incitations, d'ordre financier notamment, a joué un rôle moteur en faveur de la politique des agglomérations. D'importantes différences caractérisent la répartition des priorités et des ressources pour la mise en œuvre des cinq axes stratégiques. S'agissant de la collaboration intersectorielle que le processus n'a pas vraiment renforcée ou de l'intégration au réseau de villes européennes, la politique des agglomérations s'est limitée à proposer un « label ». Par contre, la collaboration tant verticale qu'horizontale peut être considérée comme le fer de lance de la politique des agglomérations.

Fonds d'infrastructure : une
incitation financière primordiale

Le fonds d'infrastructure a donné un formidable coup d'accélérateur à la politique des agglomérations. Presque toutes les agglomérations se sont dotées de structures de gouvernance à la faveur du lancement de leur projet d'agglomération et ont élaboré des stratégies communes de développement. Sans les importantes incitations financières du fonds d'infrastructure, et donc en l'absence d'exigences à respecter

pour obtenir ces fonds, il n'aurait pas été possible d'obtenir aussi rapidement des résultats d'un tel sérieux et d'une telle qualité dans l'ensemble du pays. Le fonds d'infrastructure a eu un autre effet positif pour la Confédération. La procédure d'évaluation des projets d'agglomération, et par conséquent la possibilité d'orienter l'utilisation des fonds, lui a permis - malgré le principe de subsidiarité - d'avoir une influence directe sur le développement territorial des agglomérations.

La politique des
agglomérations : un processus
d'apprentissage

Les acteurs de la politique des agglomérations ont tous été obligés de s'aventurer en terrain inconnu, notamment en ce qui concerne la coopération verticale et horizontale. La politique des agglomérations s'est révélée être un excellent terrain d'apprentissage. Les enseignements tirés ont marqué tous les participants et ont fait constamment évoluer la politique et sa mise en œuvre dans les agglomérations. Dans leurs structures comme dans les processus politiques, les agglomérations ont été obligées de fournir un fort engagement pour ne pas être dépassées par le dynamisme et le potentiel d'adaptation de la politique des agglomérations.

Réunir et valoriser les
expériences

Deux structures ont renforcé la fonction formatrice de la politique des agglomérations: les projets-modèles et les forums d'échanges d'expériences. Les projets-modèles ont permis de réunir des expériences très différentes sur les modèles de collaboration dans les agglomérations. Les forums d'échanges ont quant à eux véritablement valorisé les démarches exemplaires en fournissant des espaces de discussion qui ont permis d'en tirer parti. Les échanges intensifs ont rapidement généré un pool de connaissances à la disposition des acteurs de la politique des agglomérations.

Aspects critiques de la politique des agglomérations

Collaboration verticale d'une
grande complexité

D'un point de vue stratégique, la CTA offre une plateforme d'échange entre les trois niveaux étatiques qui est pertinente. Dans la mise en œuvre de la politique des agglomérations toutefois, l'esprit tripartite peine à prendre racine et doit affronter d'immenses défis liés au fédéralisme suisse. L'absence de force contraignante des recommandations de la CTA et l'autonomie d'action de chaque acteur fragilisent la coopération verticale et montrent les limites des possibilités de réalisation des objectifs à long terme. La commission tripartite a mis en évidence la complexité institutionnelle de la politique des agglomérations. La mise en œuvre efficace des projets d'agglomération, par exemple, nécessite des synergies dans plusieurs dimensions: pour garantir les contributions financières des divers niveaux institutionnels (dimension verticale), pour regrouper les différentes perspectives de chaque domaine sectoriel (dimension sectorielle) et pour rechercher un équilibre entre les multiples intérêts communaux (dimension horizontale).

Principe de la globalité
thématique de la politique des
agglomérations non respecté

La prédominance des projets d'agglomération a détourné l'attention du concept initial, favorisant une focalisation sur les thèmes liés à la coordination des transports et de l'urbanisation et générant, en tout cas jusqu'à présent, une politique axée sur les infrastructures. Le principe de la globalité thématique de la politique des agglomérations, principe certes exigeant, n'a été respecté que dans quelques cas ponctuels.

Financement des projets
d'agglomération retardé: des
conséquences négatives

La très forte sollicitation du fonds d'infrastructure, dès le début du processus, a eu pour conséquence qu'aucune liquidité ne sera disponible pour assurer le cofinancement des projets d'agglomération jusqu'en 2014 (Conseil fédéral 2009). Un apport de 50 millions de francs est prévu pour les années 2015 et 2016. Des montants plus importants pour le trafic d'agglomération ne pourront être octroyés, dans le cadre des projets d'agglomération qu'à partir de 2017. Les agglomérations qui souhaitent commencer leurs travaux avant cette date devraient assurer elles-mêmes un financement préalable. Et ce, sans versement d'intérêts par la Confédération. Ce retard du financement des projets d'infrastructure crée une situation que nous jugeons critique. Non seulement il retarde la mise en œuvre des projets d'agglomération, mais il remet en question l'acceptation de la politique des agglomérations, notamment par les

partenaires étrangers des agglomérations transfrontalières, et fragilise le soutien de la collaboration intercommunale au sein des agglomérations. La Confédération risque ainsi de perdre sa crédibilité et de ne plus être considérée comme un partenaire fiable de la politique des agglomérations. Le problème majeur provient de l'absence de base légale tripartite concernant le financement. Le système actuel est précaire car la Confédération, les cantons et les communes peuvent décider chaque année de ne pas mettre à disposition les fonds prévus. La nécessité de procéder à un financement préalable prêterite les agglomérations plus petites ainsi que les cantons de faible capacité financière.

La coordination insuffisante entre la politique des agglomérations, la politique de l'espace rural et la nouvelle politique régionale nous semble préoccupante si on considère l'objectif de parvenir à une politique cohérente de développement territorial. Plusieurs communes situées dans des espaces ruraux participent à un projet d'agglomération. D'un point de vue fonctionnel, cette organisation a un sens. En même temps, elle met en évidence le besoin de coordonner plusieurs domaines d'action politique dans le but d'exploiter le potentiel des interactions ville/campagne. L'exiguïté du territoire suisse crée de nombreuses interférences entre la collaboration intra-agglomération et la collaboration intercantonale dans l'espace rural.

Importance de la politique des
agglomérations au sein de la
politique de développement
territorial

10 Recommandations pour le développement futur de la politique des agglomérations

10.1 La politique des agglomérations dans son ensemble

10.1.1 Stratégie de la politique des agglomérations de la Confédération

Recommandation 1: La politique des agglomérations doit être conservée en tant que tâche tripartite, renforcée et développée en deux temps:

- à court terme par une adaptation du contenu des objectifs à moyen terme, un ancrage de la politique des agglomérations dans la loi, une institutionnalisation de la collaboration tripartite ainsi que des optimisations et des améliorations dans les diverses stratégies,
- à plus long terme par l'examen d'une extension thématique et l'intégration dans une politique de promotion de place économique couvrant tout le territoire ainsi que par la garantie d'une base de financement à long terme.

La politique des agglomérations bénéficie d'une large assise, mais n'a pas encore atteint les objectifs visés. Les agglomérations restent confrontées à des tâches et des défis d'une ampleur considérable. Les bases conceptuelles d'une politique transsectorielle aux trois niveaux étatiques ainsi que l'interaction entre objectifs et incitations financières ont fait leurs preuves. La politique des agglomérations doit rester une tâche tripartite, soutenue, partagée, développée et mise en œuvre par tous les partenaires concernés. Il s'agit donc de la renforcer en partant de la large reconnaissance dont elle bénéficie à tous les échelons et en misant sur le développement d'une culture de coopération.

10.1.2 Objectifs, stratégies et thèmes de la politique des agglomérations de la Confédération

Recommandation 2: Les objectifs à long terme de la politique des agglomérations doivent être précisés, les objectifs à moyen terme doivent être formulés plus clairement sur plan du contenu.

Les objectifs à long terme de la politique des agglomérations sont pertinents. Cependant, le décalage entre ces objectifs ambitieux et les stratégies orientées sur la gouvernance est considérable. Une amélioration de la collaboration intersectorielle, verticale et horizontale est indispensable, mais insuffisante pour atteindre ces objectifs à long terme. Cette lacune ne peut être comblée qu'en précisant et en explicitant les objectifs à long terme et par ailleurs, en formulant plus concrètement les objectifs à moyen terme, jusqu'à présent exclusivement axés sur l'amélioration de la collaboration. Il convient ainsi de mettre en évidence de la façon la plus précise et tangible possible la contribution de la politique des agglomérations à la réalisation des objectifs à long terme.

Recommandation 3: La politique des agglomérations doit être focalisée sur les stratégies centrales de la coopération sectorielle, verticale et horizontale.

Les cinq axes stratégiques ont contribué à des degrés divers à la réalisation des objectifs de la politique des agglomérations. Tous n'ont toutefois pas eu la même portée. La politique des agglomérations doit se focaliser davantage sur les axes stratégiques essentiels que sont la collaboration intersectorielle et la coopération verticale et horizontale. Le but est de créer des structures de gouvernance efficaces permettant un développement dans l'ensemble des territoires d'agglomération. Les deux axes stratégiques initialement définis : « intégration au réseau international de

villes » et « information, sensibilisation et échange d'expériences » font partie intégrante de la mise en œuvre de la politique des agglomérations et ne se situent par conséquent pas au même niveau stratégique que les autres.

Recommandation 4: La politique des agglomérations doit être conçue de façon plus large sur le plan thématique au-delà du développement des transports et de l'urbanisation. Les thèmes de la compétitivité économique ainsi que de la qualité du paysage et des espaces non bâtis peuvent être renforcés à court terme avec les instruments existants. La pertinence pour les agglomérations d'autres points forts sectorielles doit être examinée.

Pour satisfaire l'exigence de la globalité thématique de la politique des agglomérations telle que la prévoyait la stratégie politique du Conseil fédéral, la politique des agglomérations doit intégrer davantage de thématiques que celles des transports et de l'urbanisation. De notre point de vue, une distinction est nécessaire entre le principe de la globalité thématique de la politique des agglomérations à ancrer dans les instruments et au niveau institutionnel et les possibilités ponctuelles d'extension que chaque agglomération peut décider d'effectuer pour répondre à ses besoins spécifiques. La qualité de vie et l'attractivité économique sont deux thèmes prévus dans les objectifs stratégiques de longue haleine qui doivent être renforcés à court terme et intégrés aux instruments existants. Il s'agit de la requalification des paysages et des sites non construits. Ces thématiques font partie intégrante de la politique de développement territorial et peuvent être intégrées aux projets d'agglomération transports et urbanisation (recommandation 13). Par ailleurs, la compétitivité est une thématique à approfondir, notamment au niveau des agglomérations et des espaces métropolitains (recommandations 12/14).

On peut envisager aussi l'introduction de domaines politiques qui complètent déjà l'action de certaines agglomérations, notamment l'intégration des étrangers, la formation, la santé, la jeunesse, la culture, la sécurité, les affaires sociales, le sport, le tourisme ou le logement. Il serait également intéressant d'étudier conjointement avec la CTA et les offices fédéraux dans quels thèmes la collaboration et la coordination tripartite sont utiles et judicieuses (recommandation 14). Pour réussir cet élargissement thématique, diverses conditions doivent être satisfaites. Il faut au préalable identifier un besoin d'action perçu dans plusieurs agglomérations. Il est également indispensable que le domaine complémentaire soit solidement ancré à une politique sectorielle et que des instruments appropriés et un financement suffisant existent (recommandations 4/9). Aux yeux de la Confédération, il faut en outre vérifier la pertinence du domaine thématique par rapport à la politique des agglomérations: ladite thématique apporte-t-elle une contribution importante à la réalisation des objectifs à long terme de la politique des agglomérations? L'agglomération constitue-t-elle le périmètre de collaboration adéquat? Y a-t-il des doublons avec des planifications ou des entités préexistantes? Il est tout à fait envisageable d'approfondir d'autres domaines thématiques reprenant des préoccupations diverses et de les appliquer de façon différenciée dans le territoire des agglomérations. Cependant, de même que pour les projets d'agglomération, la possibilité d'intégrer ces thèmes devrait être offerte à toutes les agglomérations.

10.1.3 Organisation, ancrage et financement

Recommandation 5: Un rôle plus actif du SECO doit contribuer au renforcement de la politique des agglomérations et à une politique du développement territorial plus cohérente.

Il est judicieux de confier la mise en œuvre de la politique des agglomérations à l'échelon fédéral à l'équipe spécialisée ARE/SECO. Il serait souhaitable que le SECO renforce son engagement dans la politique des agglomérations. Cela lui permettrait de suggérer des thématiques relevant de son domaine de compétences et contribuerait dans un premier temps à améliorer la coordination de la politique des agglomérations

et de la politique régionale et, à plus long terme, à faire converger ces deux domaines politiques vers une politique de développement territorial cohérente (recommandation 8).

Recommandation 6: La politique des agglomérations doit être ancrée tant dans la loi sur l'aménagement du territoire que dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

La Confédération mène une politique des agglomérations dont les modalités ne sont spécifiées dans aucune loi. Un ancrage dans la loi serait essentiel pour clarifier et légitimer les activités de la Confédération et renforcer l'aspect tripartite de cette tâche. Il est prévu d'inscrire la politique des agglomérations dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Limiter l'ancrage de cette politique aux dispositions de la LAT la réduirait à une politique sectorielle, ce qui ne correspond pas à la globalité thématique prévue initialement. La politique des agglomérations serait alors uniquement focalisée sur l'aspect de l'aménagement du territoire, ce qui l'inféoderait encore davantage à l'ARE. Il serait de plus impossible d'atteindre l'objectif d'une couverture plus large des politiques sectorielles. Il nous semble par conséquent intéressant, pour renforcer la coopération verticale et intersectorielle, d'étudier la possibilité d'un ancrage supplémentaire à un niveau supérieur, dans la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. S'agissant de l'élargissement thématique de la politique des agglomérations, il faudrait procéder de la même manière que pour le fonds d'infrastructure et introduire des dispositions dans les lois régissant les politiques sectorielles correspondantes.

Recommandation 7: La politique des agglomérations nécessite des ressources financières suffisantes. A court terme, le financement dans les délais des projets d'agglomération doit être garanti. A long terme, il convient d'établir un système de financement viable et reposant sur une approche tripartite.

La marge financière dont disposera la Confédération aura une influence déterminante sur le développement futur de la politique des agglomérations. Le financement en temps voulu des projets d'agglomération par le fonds d'infrastructure est d'une importance cruciale pour le succès de la politique des agglomérations et son développement. Un retard dans le cofinancement des projets par le fonds d'infrastructure pourrait avoir des effets à différents niveaux, remettant en question les succès obtenus, et aurait des conséquences négatives sur le développement de la politique des agglomérations. Le cofinancement par le fonds d'infrastructure est un gage de succès. Si ces fonds sont taris après une période de 20 ans, la Confédération perdra tout levier politique et les agglomérations n'auront pas de quoi financer les infrastructures du trafic d'agglomération. Selon les extensions thématiques choisies, d'autres sources de financement pourront contribuer à une stabilité à long terme (recommandations 4/6). Il importe d'établir un système de financement tripartite solide, respectant les principes de la RPT et liant tous les partenaires à une obligation de cofinancement.

10.1.4 Politique de développement territorial de la Confédération

Recommandation 8: Dans ses objectifs et dans ses stratégies, la politique des agglomérations doit s'axer sur les idées relatives au développement territorial futur de la Suisse. A long terme, il convient de viser à un rapprochement entre la politique des agglomérations et la politique de l'espace rural ainsi que la politique régionale de la Confédération pour former une politique fédérale globale de développement territorial.

La politique des agglomérations fait partie intégrante de la politique de développement territorial et constitue une des pièces maîtresses de la réalisation des objectifs de développement territorial de la Confédération. Le futur Projet de territoire Suisse

présente les objectifs à long terme de la politique des agglomérations. Les objectifs à moyen terme de la politique des agglomérations doivent donc prendre en considération la représentation du futur développement territorial de la Suisse (recommandation 2). Le besoin d'intégrer les espaces urbains et ruraux dans les stratégies territoriales a été relevé. A court terme, il est nécessaire de rechercher des synergies plus étroites entre la politique des agglomérations, la politique régionale et la politique de l'espace rural. A plus long terme, pour réussir une gouvernance territoriale globale, il serait judicieux de faire converger ces politiques vers une politique de développement territorial couvrant le territoire.

10.2 Stratégies et instruments

10.2.1 Collaboration intersectorielle

Recommandation 9: La collaboration transsectorielle doit être améliorée à divers niveaux: par un ancrage transsectoriel dans la loi ainsi qu'en précisant le principe, en intensifiant la collaboration entre les offices fédéraux et en renforçant la présence des politiques sectorielles dans les agglomérations.

Une politique des agglomérations englobant un ensemble de thématiques nécessite la prise en compte systématique des agglomérations dans les politiques sectorielles. Celle-ci doit être ancrée à un niveau transsectoriel et ses modalités doivent être précisées dans l'ordonnance de coordination, respectivement dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. C'est de cette façon seulement que le Conseil fédéral pourra adopter une attitude suffisamment contraignante et efficace. Les formes de collaboration entre les offices fédéraux doivent être repensées pour être adaptées aux spécificités de la politique des agglomérations. Le réseau Agglomérations n'est guère actif. Cette structure multilatérale se justifie si elle offre aux offices concernés un plus par rapport aux structures telles que le COT ou si la coordination entre les offices est renforcée d'une façon plus contraignante qu'aujourd'hui. Par ailleurs, l'amélioration de la coordination et de la collaboration des politiques sectorielles nécessite des contacts bilatéraux plus intensifs. Une politique globale à l'échelon fédéral doit non seulement encourager la collaboration au niveau fédéral mais aussi faire en sorte que les politiques sectorielles soient plus présentes dans les agglomérations. Il faut pour cela améliorer les corrélations entre la collaboration intersectorielle à l'échelon fédéral, la collaboration verticale au sein de la CTA et la collaboration horizontale intra-agglomération. Les politiques sectorielles de la Confédération peuvent être davantage sollicitées pour le financement de certaines parties des projets d'agglomération ou des projets-modèles ou disposer de leurs propres structures sectorielles de financement (recommandation 4).

10.2.2 Coopération verticale

Recommandation 10: La collaboration verticale doit être approfondie par une institutionnalisation de la collaboration ainsi que par un accompagnement tripartite renforcé dans la mise en œuvre de la politique des agglomérations.

La CTA constitue la plateforme de développement de la politique des agglomérations conçue comme une tâche tripartite (recommandation 1). Pour que la CTA puisse mieux jouer ce rôle, il importe de renforcer sa légitimation par une institutionnalisation de la collaboration tripartite. La question du rôle des agglomérations au sein de la CTA doit être clarifiée indépendamment de l'évolution future de sa structure juridique. La dimension tripartite de la politique des agglomérations peut se fortifier si la CTA participe à la conception stratégique de cette politique et qu'elle renforce également son engagement dans sa mise en œuvre. La CTA offre en effet un cadre qui se prête à

la discussion de questions concrètes, à la valorisation des expériences et au développement des bases conceptuelles du tripartisme. Si l'on considère l'objectif de faire converger à long terme la politique des agglomérations et la politique régionale, la redéfinition des points forts thématiques de la CTA doit être envisagée.

10.2.3 Collaboration horizontale

Recommandation 11: La Confédération doit soutenir les agglomérations dans l'approfondissement de leur collaboration horizontale.

Le renforcement de la capacité d'action et de décision des agglomérations par l'intensification de la collaboration horizontale en leur sein est d'un intérêt primordial pour la réalisation des objectifs visés à long terme. Pour que ce processus aboutisse, la Confédération doit continuer à accorder un soutien aux agglomérations par des échanges d'expériences, des directives, des mesures incitatives en lien avec les projets d'agglomération et les projets-modèles, ainsi que par une participation active à la réflexion menée dans le cadre de la CTA sur cette thématique. Cependant, les agglomérations doivent pouvoir fixer, avec les cantons concernés, la forme de collaboration la plus adaptée à leur situation.

Recommandation 12: La politique des agglomérations doit promouvoir davantage la collaboration horizontale dans les réseaux d'agglomérations et les espaces métropolitains..

Il importe de mettre davantage l'accent sur la collaboration horizontale dans les agglomérations, les réseaux de villes et les espaces métropolitains, telle que mentionnée dans les bases conceptuelles de la politique des agglomérations. Le renforcement de cette collaboration peut contribuer efficacement à la réalisation des objectifs à long terme de la politique des agglomérations. Dans ce domaine, accroître l'attrait de la place économique et la compétitivité internationale, renforcer le développement urbain polycentrique et assurer une meilleure coordination entre agglomérations et espaces ruraux sont des questions de premier plan. Compte tenu des étroites interrelations entre les agglomérations et les espaces métropolitains, il ne serait pas judicieux de proposer une politique des espaces métropolitains à part entière. Il conviendrait en revanche d'étudier de manière précise quelles impulsions efficaces la Confédération peut donner dans ces territoires en utilisant l'instrument « projet-modèle » et/ou en tirant parti d'autres possibilités de financement, par exemple pour la promotion de la place économique.

10.2.4 Projets d'agglomération

Recommandation 13: Les projets d'agglomération existants doivent être améliorés sur le plan qualitatif et être progressivement développés. Complétés par le développement du paysage et des espaces non bâtis, ils doivent rester limités au développement territorial et être étroitement liés aux stratégies cantonales relatives au développement territorial.

S'agissant des projets d'agglomération transports et urbanisation, l'amélioration qualitative et le développement des contenus étudiés jusqu'à présent, le renforcement de la vision d'ensemble et la concrétisation des planifications conceptuelles sont des objectifs de première priorité. Du point de vue de la Confédération, il est possible de se rapprocher des objectifs à long terme de la politique des agglomérations si l'on exploite davantage la fonction de pilotage des projets en relevant progressivement les exigences concernant le développement urbain vers l'intérieur ou la force obligatoire de la mise en œuvre. Les projets d'agglomération transports et urbanisation existants doivent rester axés sur les thèmes du développement de l'urbanisation et des transports tout en intégrant la dimension développement du paysage et des sites non construits (recommandation 4). Des extensions thématiques ponctuelles dans certaines agglomérations restent possibles. L'élargissement thématique général des

nouveaux « projets d'agglomération » nécessite la recherche d'autres instruments de planification et de financement (recommandations 4/6). Il importe que les projets d'agglomération s'inscrivent dans une stratégie cantonale de développement territorial car ils peuvent comporter des éléments ayant des incidences territoriales importantes. Par ailleurs, conformément à l'Etat de droit, les buts et les stratégies de ces projets doivent se retrouver dans les décisions des instances politiques et les instruments de planification.

10.2.5 Projets-modèles

Recommandation 14: Les projets-modèles doivent être poursuivis en tant que instrument ouvert et flexible. Il est nécessaire de réorienter et de limiter les problématiques traitées ainsi que d'exploiter de façon renforcée les expériences.

Le projet-modèle est un instrument flexible très précieux permettant d'enrichir par des propositions innovantes la réflexion sur le développement de la politique des agglomérations. Il est indispensable que cet instrument reste concentré sur des thématiques clairement délimitées. Il importe de mettre davantage en avant son « caractère exemplaire » et son « effet formateur ». Nous considérons essentiel qu'il soit clairement identifié et reconnu pour sa fonction de projet-modèle de la politique des agglomérations. Les différences et les similitudes entre les différents projets-modèles faisant partie des « projets-modèles pour un développement territorial durable » doivent être clarifiées et faire l'objet d'une communication plus compréhensible. Les projets-modèles sont un moyen de donner une impulsion lorsque des questions restent ouvertes ou que de nouvelles idées doivent être envisagées. La réorientation des projets-modèles permet de viser deux objectifs:

- améliorer la politique des agglomérations par une focalisation sur les points critiques de la mise en œuvre à court terme, par exemple par a) le développement de modèles de collaboration horizontale dans les agglomérations (recommandation 11), b) le renforcement des réseaux d'agglomération et des espaces métropolitains (recommandation 12), c) la priorité accordée aux thématiques telles que le développement urbain vers l'intérieur ou la compétitivité (recommandations 2/4),
- tester des options de développement à long terme de la politique des agglomérations par d) l'expérimentation de nouvelles thématiques sectorielles (recommandation 4), et e) l'amélioration de la coordination et de la collaboration entre les agglomérations et les espaces ruraux (recommandation 8).

Le caractère exemplaire des projets sera dûment exploité si la valorisation des expériences acquises est améliorée. Par ailleurs, il faut que les exigences à satisfaire concernant la formulation des objectifs, l'appréciation et le suivi des projets-modèles soient très haut placées. Le nombre de projets-modèles doit rester limité pour que la Confédération puisse organiser des échanges étroits et assurer un suivi actif.

10.2.6 International

Recommandation 15: La Confédération doit étendre la dimension internationale de la politique des agglomérations en intensifiant sa fonction d'intermédiaire vis-à-vis des instruments, programmes et démarches existants.

Le volet international est très important pour les agglomérations proches d'une frontière. Par contre, il n'a qu'une importance secondaire dans l'ensemble de la politique des agglomérations. Les projets tels qu'INTERREG ont fait leurs preuves depuis longtemps et se poursuivent sans intervention de la politique des agglomérations. L'intégration de thèmes liés à la compétitivité économique et à l'émergence d'espaces métropolitains va modifier le poids accordé à ce qui se passe à

l'extérieur des frontières. L'intensification du rôle d'intermédiaire de la Confédération peut contribuer au renforcement de l'aspect international de la politique des agglomérations. Pour cela, il est possible de tirer parti des instruments dont l'ARE et le SECO suivent les travaux aujourd'hui déjà et de les faire connaître dans les villes et les agglomérations. A long terme, les différents éléments pourraient être réunis en un volet politique générique: « relations internationales du développement territorial ».

10.2.7 Information / sensibilisation / échange d'expériences

Recommandation 16: Les canaux d'information existants de la Confédération doivent être conservés et développés en fonction des besoins. Une plus grande implication du public doit être encouragée, principalement au niveau des agglomérations. L'échange d'expérience doit être conservé, mais davantage formalisé.

Il importe de maintenir et développer les canaux d'information actuels de la Confédération, en particulier la plateforme Internet et le Monitoring de l'espace urbain. La création d'une plateforme tripartite réunissant les données du site de la Confédération et de la CTA pourrait être étudiée. Nous ne pensons pas qu'il soit indispensable que la Confédération développe une stratégie précise de sensibilisation. Il serait préférable que la Confédération aide les agglomérations à renforcer la participation de la population en transmettant des informations, mais aussi en proposant des espaces de participation. Il convient de maintenir les forums d'échanges d'expériences. Ils peuvent constituer une structure pour une remise à jour permanente et une adaptation des bases conceptuelles et de la mise en oeuvre (recommandation 1). L'échange d'expériences doit être véritablement formalisé. Il faut trouver des formes qui permettent de transmettre les savoirs acquis aux nouveaux acteurs de la politique des agglomérations au niveau politique et dans l'administration. Le potentiel de valorisation des expériences partagées lors des forums restant important, il convient de développer de nouvelles opportunités d'apprentissage dans un cadre participatif.

A1 Données conjoncturelles

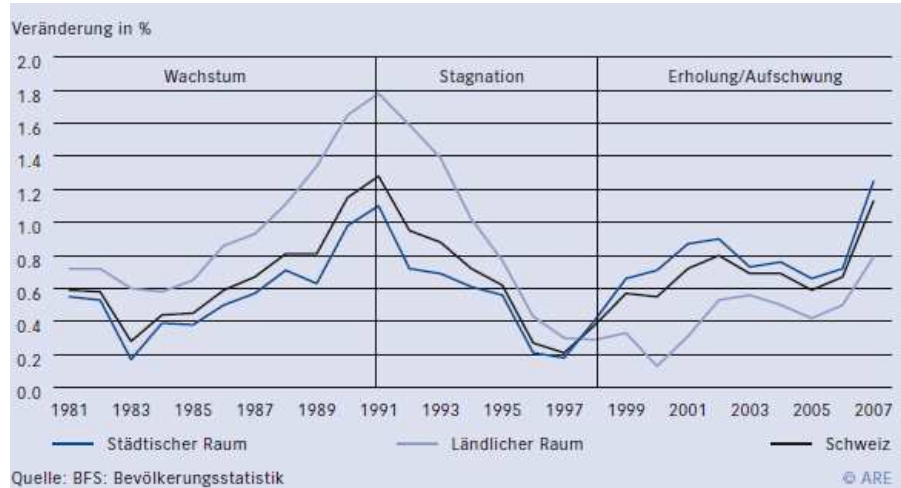
Evolution démographique

Jusqu'en 1998, l'accroissement démographique a été plus accentué dans les régions rurales qu'en milieu urbain. Cette tendance s'est ensuite inversée et dès les années suivantes, l'accroissement de la population des zones urbaines a été plus important que celui des espaces ruraux.

Figure 2:

Augmentation annuelle de la population résidante par espace géographique 1981-2007. Source: ARE, Statistique de la population OFS

ACCROISSEMENT DE LA POPULATION : DIFFERENCES ENTRE LES REGIONS URBAINES ET RURALES

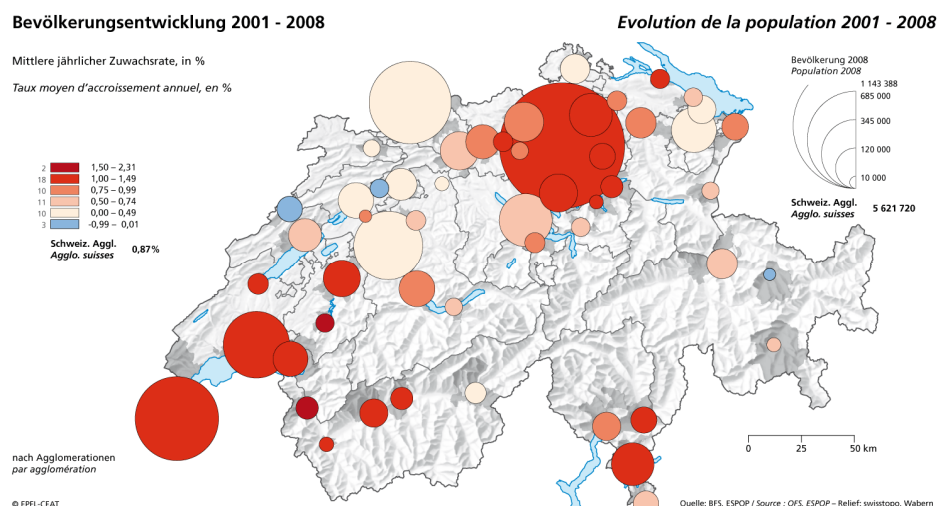


L'accroissement de la population est le plus accentué dans les communes centrales des agglomérations. De 2001 à 2008, l'accroissement de la population a été particulièrement dynamique dans les régions métropolitaines de Zurich et Genève/Lausanne ainsi que dans les agglomérations des cantons de Fribourg, du Valais et du Tessin. L'accroissement démographique a été moins important dans les agglomérations de Bâle et Berne, dans l'arc jurassien et en Suisse orientale.

Figure 3:

Evolution démographique dans les agglomérations, source CEAT

ACCROISSEMENT DE LA POPULATION 2001-2008 DANS LES DIFFERENTES AGGLOMERATIONS



Evolution de l'emploi

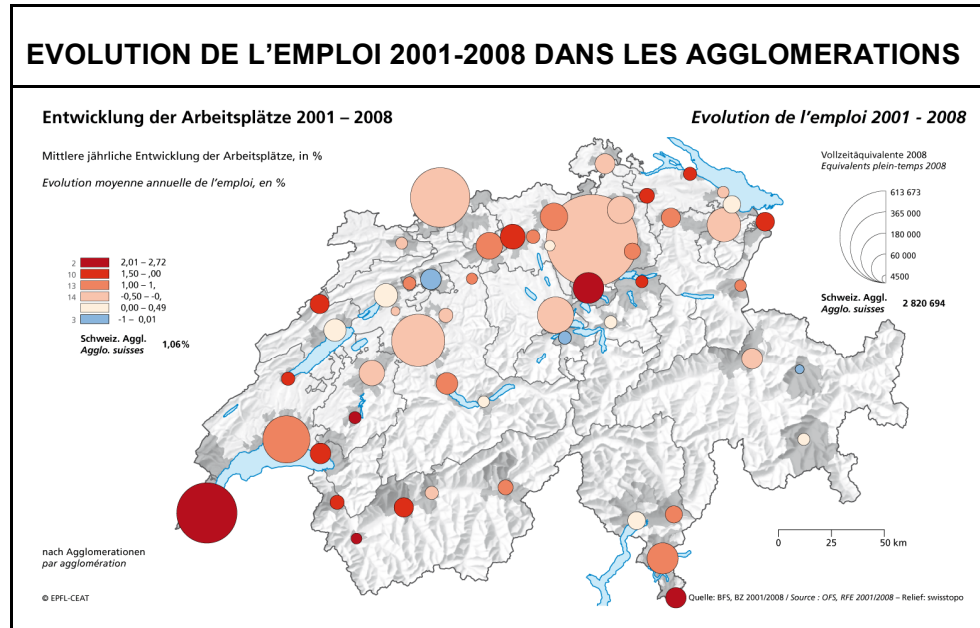
L'évolution des emplois n'épouse pas la courbe de l'évolution démographique. Certes, la croissance est plus forte dans les zones urbaines que dans l'espace rural où le nombre d'emplois a même diminué. Les villes-centres ont toutefois perdu des emplois dans les secteurs secondaire et tertiaire au profit des communes centrales des agglomérations.

Figure 4:
Evolution de l'emploi; source:
ARE, Statistique de la
population OFS



L'évolution de l'emploi diffère également d'une agglomération à l'autre.

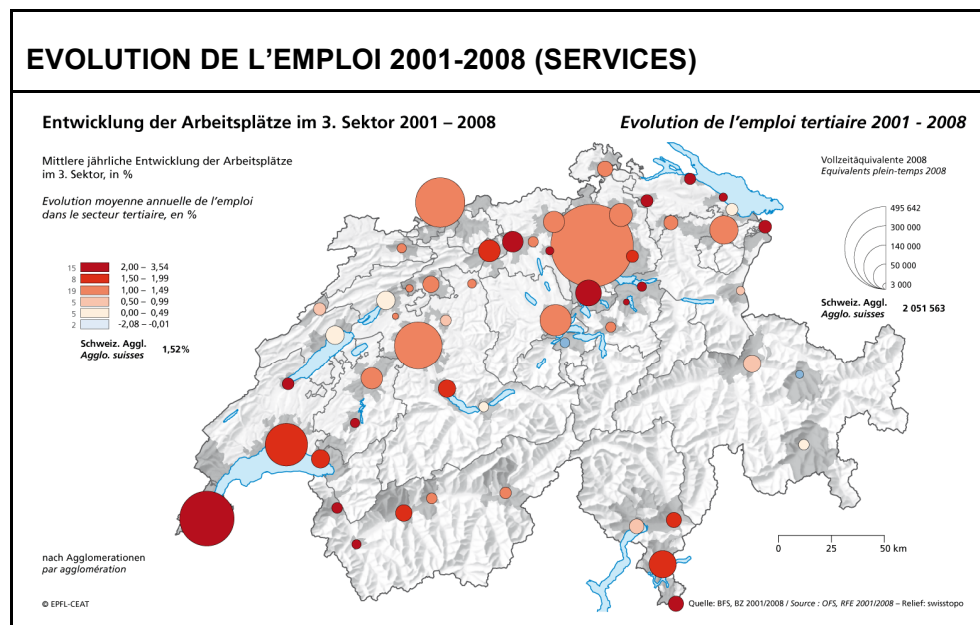
Figure 5:
Evolution de l'emploi et de la
population résidente par région
1995-2005



De 2001 à 2008, le nombre d'emplois en Suisse a crû de 0.95% en moyenne par année. L'accroissement des emplois a été supérieur à la moyenne dans les agglomérations du Bassin lémanique, du Valais et du Tessin ainsi que dans les agglomérations situées à la périphérie de l'espace métropolitain de Zurich. Durant la même période, les grandes agglomérations de Zurich, Bâle et Berne ont en revanche enregistré une croissance des emplois moyenne, voire légèrement en dessous de la moyenne.

Les deux graphiques ci-après montrent la répartition entre les secteurs de l'industrie et des services de l'accroissement des emplois dans les agglomérations. Dans l'ensemble du pays, le nombre d'emplois dans le secteur des services a augmenté de près de 1.5% en moyenne par année de 2001 à 2008. Cet accroissement a été supérieur à la moyenne dans les agglomérations du Bassin lémanique, en Bas Valais et au Tessin et dans de nombreuses agglomérations situées à la périphérie de l'espace métropolitain de Zurich.

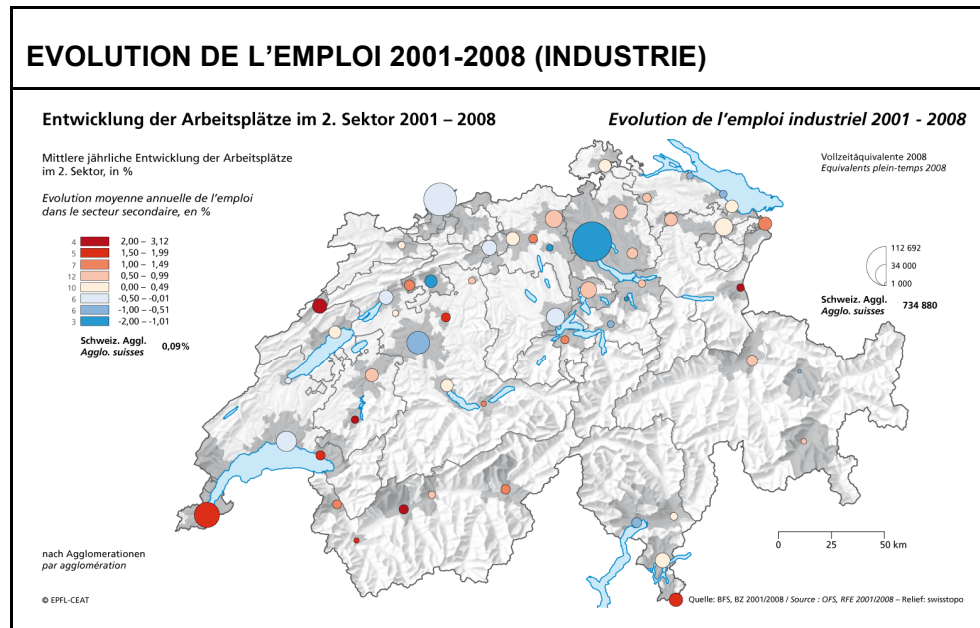
Figure 6:
Source CEAT



De 2001 à 2008, le nombre d'emplois dans l'industrie a augmenté de 0.3% en moyenne par année dans l'ensemble du pays. L'augmentation du nombre d'emplois

dans l'industrie a été supérieure à la moyenne dans la plupart des agglomérations du Bassin lémanique et du Valais ainsi que dans les petites et moyennes agglomérations de l'Espace Mittelland et de Suisse orientale.

Figure 7:
source CEAT



Evolution socio-économique

De 1990 à 2000, le pourcentage de population travaillant dans des catégories socioprofessionnelles supérieures a augmenté dans de nombreuses agglomérations. Cette observation devrait se vérifier également dans l'espace rural.

Figure 8:
source CEAT

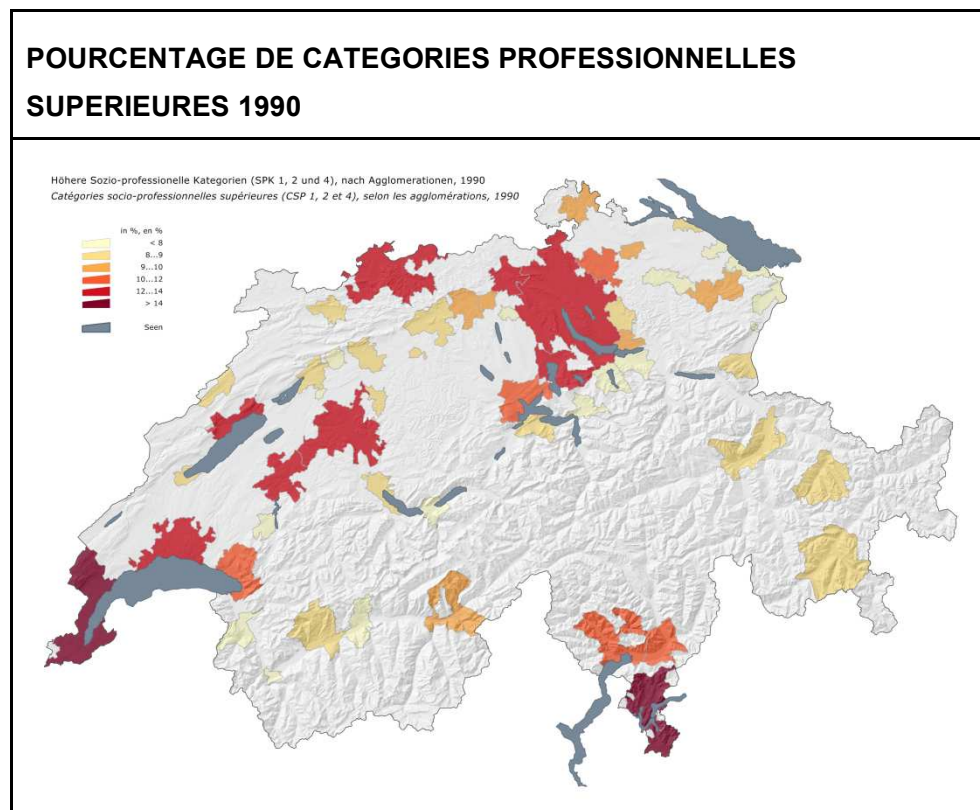
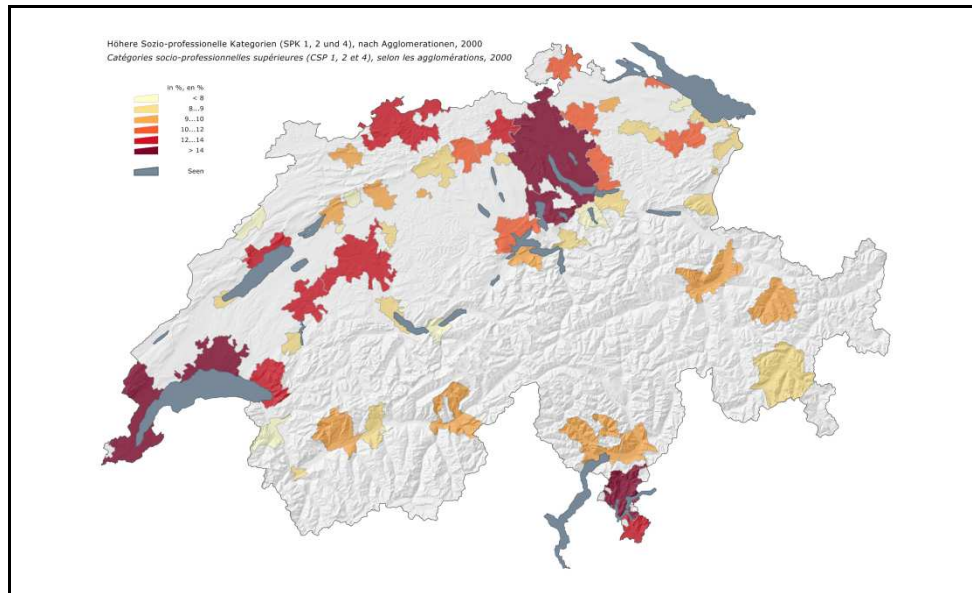


Figure 9:
source CEAT

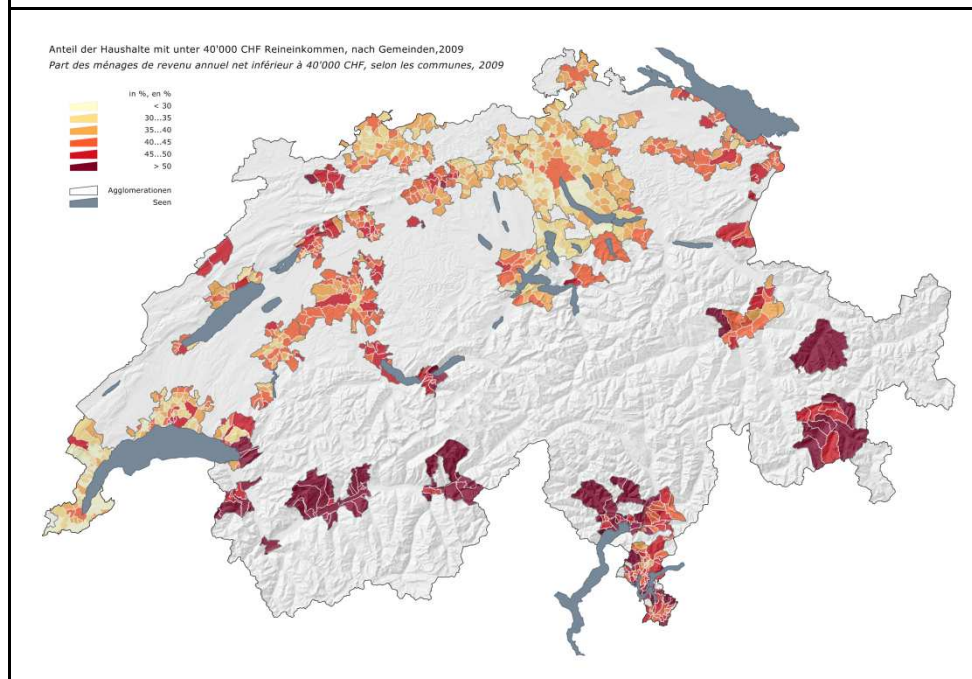
POURCENTAGE DE CATEGORIES PROFESSIONNELLES SUPERIEURES 2000



Le graphique ci-dessous montre que le pourcentage de population ayant un faible revenu (moins de 40'000 francs par année) est souvent plus important dans les communes centres des agglomérations. Il montre aussi que les communes centres des grandes agglomérations accueillent moins d'habitants ayant un bas salaire que les petites agglomérations, surtout dans l'espace alpin et l'arc jurassien. Au total, le pourcentage de personnes de faible revenu est plus élevé dans les zones rurales (48%) que dans les zones urbaines (39%).

Figure 10:
source CEAT

POURCENTAGE DE POPULATION AYANT UN EMPLOI A BAS SALAIRE DANS LES AGGLOMERATIONS

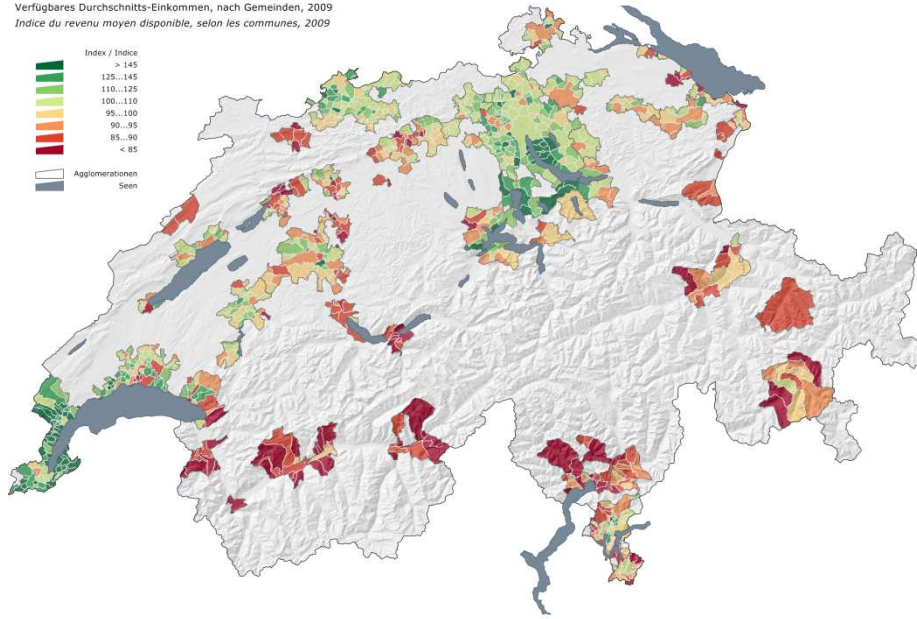
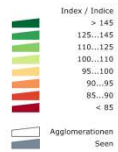


Le graphique ci-après met en évidence un tableau comparable. Certes, le revenu moyen dans les communes centres des grandes agglomérations est légèrement inférieur à celui des environs, mais il est plus élevé que dans les petites agglomérations, de l'espace alpin et de l'arc jurassien en particulier. Globalement, le revenu moyen est nettement plus élevé dans les agglomérations (indice 111) que dans l'espace rural (indice 86).

Figure 11:
source CEAT

REVENU MOYEN DANS LES AGGLOMERATIONS

Verfügbares Durchschnitts-Einkommen, nach Gemeinden, 2009
Indice du revenu moyen disponible, selon les communes, 2009



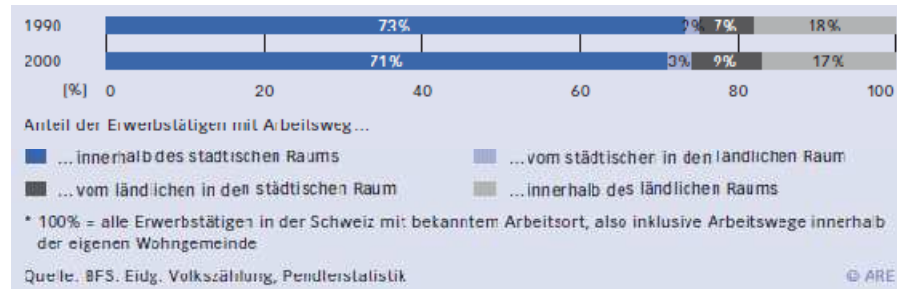
Evolution des transports

De 1990 à 2000, le pourcentage de personnes actives faisant un trajet à l'intérieur de l'espace rural a légèrement diminué (de 18% à 17%). Par contre, le pourcentage de personnes actives occupées travaillant en milieu urbain ne s'est pas modifié. Il faut toutefois considérer ces modifications mineures par rapport à l'extension de l'urbanisation durant cette période.

Figure 12:

Pourcentage de personnes actives occupées faisant un trajet dans un des deux espaces ou traversant les deux espaces (urbain et rural) 1990/2000; source: ARE, recensement de la population OFS

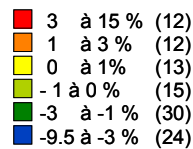
EVOLUTION DE LA PENDULARITE



Entre 1990 et 2000, le solde pendulaire positif a connu un nouvel accroissement dans la plupart des agglomérations, sauf à Bâle-Ville. Dans la plupart des régions rurales, le solde pendulaire négatif a en revanche progressé (par rapport aux pendulaires entrant, les pendulaires sortant sont encore plus nombreux qu'avant).

Figure 13:
source CEAT

EVOLUTION DU SOLDE PENDULAIRE 1990-2000, DANS LES REGIONS

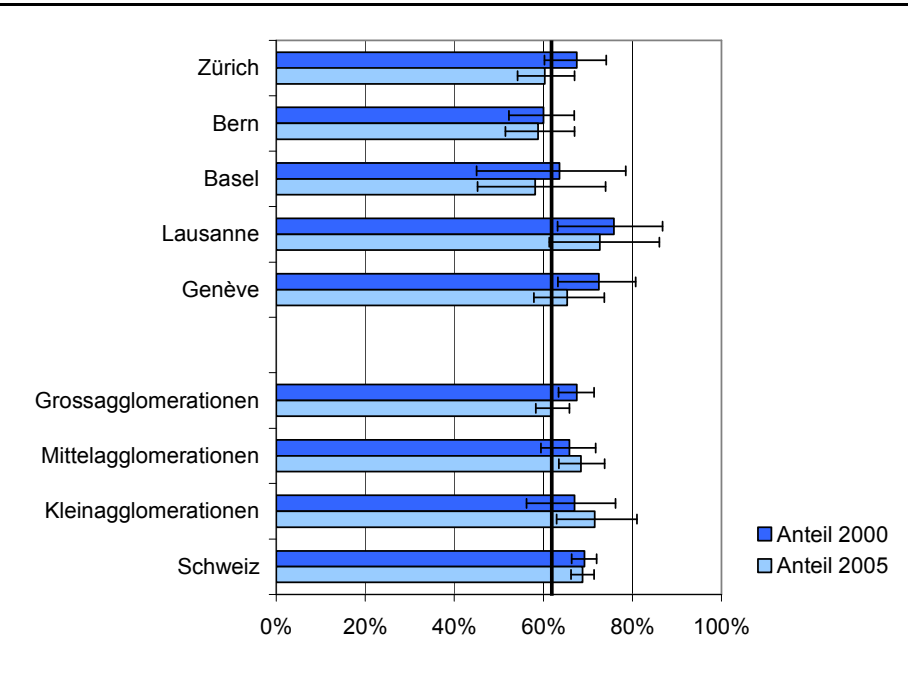


La répartition modale a suivi une évolution différente selon la taille des agglomérations. Entre 2000 et 2005, le pourcentage de TIM par rapport à la distance journalière parcourue a baissé dans les grandes agglomérations. Par contre, ce pourcentage a augmenté dans les agglomérations petites et moyennes.

Figure 14:

Part du TIM dans les distances
parcourues chaque jour en
2000 et 2005.
source: ARE 2009a

EVOLUTION DE LA REPARTITION MODALE TIM



Pollution de l'air et bruit

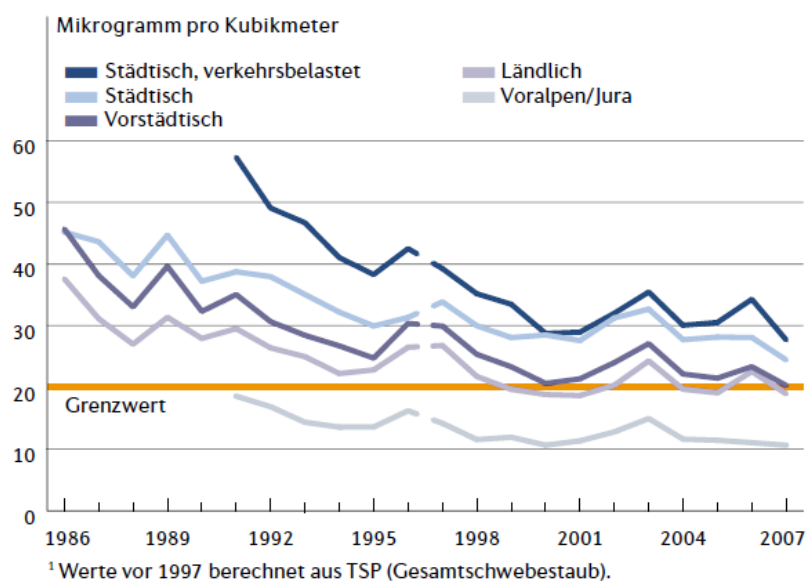
Entre 2000 et 2007, les valeurs moyennes des émissions de poussières fines ont continué de diminuer dans les zones urbaines et suburbaines, mais ces valeurs ont pour ainsi dire stagné dans les zones rurales. Les progrès sont moins marqués que lors de la décennie précédente. Les émissions dans les zones urbaines continuent de dépasser les valeurs limites. On observe également durant cette même période d'observation une convergence vers les valeurs enregistrées dans les espaces ruraux.

Figure 15:

Evolution de la concentration
de poussières fines

CONCENTRATION DE POUSSIÈRES FINES

G7.2 Jahresmittelwerte Feinstaubimmissionen (PM10)¹



Aucun progrès sensible n'a été réalisé dans la réduction des nuisances sonores. En 2009, les nuisances sonores ont souvent atteint un niveau plus élevé qu'il y a 20 ans (OFS 2009).

A2 Bibliographie Annexe 2

Groupe de travail « Nouvelle Politique régionale » (2005): Rapport à l'attention du DFE en vue d'optimiser le projet de nouvelle loi fédérale sur la politique régionale. Berne.

ARE (2001): Forum du développement territorial 1/02: Politique des agglomérations de la Confédération. Berne.

ARE (2002): Le projet d'agglomération. Aide de travail. Version provisoire pour la phase pilote. Berne.

ARE (2003): Le projet d'agglomération. Les buts, les caractéristiques et les éléments de contenu en bref. Berne.

ARE (2004a): Réseau « Politique des agglomérations »: objectifs et réalisation. 16.11.2004. Berne.

ARE (2004b): Projets d'agglomération, partie transports et organisation du territoire: critères d'appréciation. Manuel d'utilisation. Berne.

ARE (2005): Rapport 2005 sur le développement territorial. Berne.

ARE (2007): Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération. Berne.

ARE (2008): Examen des projets d'agglomération. Rapport explicatif. Berne.

ARE (2009a): Monitoring projets d'agglomération transports et urbanisation. Indicateurs comparatifs selon agglomérations. Berne.

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

ARE (2009c): Concept pour un développement urbain vers l'intérieur. Aide de travail pour l'élaboration des projets d'agglomération transport et urbanisation. Berne.

ARE (2009d): Forum du développement territorial 2/09. Villes et agglomérations. Développement durable et participatif. Berne.

ARE (2010): Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 2ème génération. Berne.

ARE, SECO (2006): La politique des agglomérations de la Confédération. Rapport intermédiaire 2006. Berne.

Conseil fédéral (2001): Politique des agglomérations de la Confédération. Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001. Editeur: Office fédéral du développement territorial (ARE), Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Berne.

Conseil fédéral (2005): Message du 2 décembre 2005 concernant le fonds pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales (Fonds d'infrastructure). Berne.

Conseil fédéral (2009): Message du 11 novembre 2009 relatif à l'arrêté fédéral sur la libération des crédits de programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011. Berne.

BASS Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (2003) Mesures de soutien aux familles ayant un faible revenu. Rapport (en allemand) à l'attention de la Conférence des directeurs et directrices cantonaux des affaires sociales (CDAS). Berne.

EPF, CEAT (2004): Les projets-modèles de la politique des agglomérations: effets économiques. Evaluation des effets dans de neuf projets-modèles d'agglomération. Zurich, Lausanne.

Frey, R.L. (1996): Stadt: Lebens- und Wirtschaftsraum. vdf. Zurich.

INFRAS, Metron, mrs (2008): Evaluation des projets d'agglomération transports et urbanisation. Prise de position des experts externes. In: ARE (2008): Examen des projets d'agglomération. Rapport explicatif. Annexe 8. Berne.

SECO (1999): Rapport sur les centres urbains. Berne.

CTA (2001): Convention du 20 février 2001 entre la Confédération et les cantons ainsi que les villes et communes relative à la création d'une Conférence tripartite sur les agglomérations. Berne.

CTA (2002): Recommandations de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) relatives à la politique des étrangers et d'intégration. 28 novembre 2002. Berne.

CTA (édit.) (2004): Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations. Berne.

CTA (édit.) (2005a): Entraves juridiques à l'intégration des étrangers. Exploration et pistes d'action. Recommandations de la Conférence tripartite des agglomérations du 12 novembre 2004 Rapport du Groupe de travail technique tripartite Politique des étrangers et intégration du 12 octobre 2004. Berne

CTA (2005b): Evaluation de la phase de projet CTA /Décision sur la poursuite des travaux. Rapport et proposition du GTT. Séance du 3 juin 2005. Berne.

CTA (édit.) (2006): Renforcement de la collaboration dans les agglomérations transcantoniales. Rapport du Groupe de travail technique tripartite (GTT) du 29 mai 2006. Berne.

CTA (édit.) (2007): La voie vers une politique des agglomérations globale. Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations. Rapport du Groupe de travail technique tripartite (GTT) du 26 septembre 2007. Berne.

CTA (édit.) (2008): Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations. Evaluation de la consultation. Berne.

CTA (2009a): Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers. Rapport et recommandations de la CTA du 29 juin 2009. Berne.

CTA (édit.) (2009b): Accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural. Rapport à l'attention de la CTA. Berne.

A3 Interviews

Offices fédéraux	
Office fédéral du développement territorial (ARE)	Georg Tobler, Muriel Odiet, Rolf Geiger, Isabel Scherrer
Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)	Ruedi Schiess, Mark Reinhard, Sabine Kollbrunner
Office fédéral des transports (OFT)	Markus Hoenke
Office fédéral des routes (OFROU)	Jörg Häberli
Office fédéral de l'environnement (OFEV)	Josef Rohrer, Niklaus Hilty
Office fédéral des migrations (ODM)	Adrian Gerber
Chancellerie fédérale	<i>Schriftliche Antwort</i>
Office fédéral du logement (OFL)	Doris Sfar
Office fédéral des assurances sociales (OFAS)	Ludwig Gärtner
Office fédéral de la statistique (OFS)	Peter Glauser
Département fédéral des finances (EFD)	Gérard Wettstein
Conférence tripartite sur les agglomérations CTA	
Conférence des gouvernements cantonaux	Thomas Minger
Union des villes suisses	Renate Amstutz, Barbara Santschi
Association des communes suisses	Ulrich König, Sigisbert Lutz
Exemples de projets-modèles	
Stratégie pour les agglomérations, Berne	Christoph Miesch, Amt für Gemeinden und Raumordnung, canton de Berne
Réseau Urbain Neuchâtelois (RUN)	Bernard Woeffray, Raphaelle Probst, RUN
Fribourg	Corinne Margelhan-Ferrat, Agglomération Fribourg Brigitte Leiser, Amt für Gemeinden, canton de Fribourg
Solothurn West	Alex Willener, Hochschule Lucerne Daniel Laubscher, Stadtplanung, ville de Soleure
Metropolitankonferenz Zurich	Ulrich Hubler, Claude Fehr, Gemeindeamt, canton de Zurich Brigitt Wehrli-Schindler, Stadtentwicklung, ville de Zurich
Agglo Obersee	Ueli Strauss, Amt für Raumentwicklung, canton de St. Gall
Exemples de projets d'agglomération	
Aare-Land	Stephan Felber, Abteilung Raumentwicklung, canton d'Argovie Bernard Staub, Amt für Raumplanung, canton de Soleure Ernst Zingg, ville d'Olten
Genève	Nicole Vial-Surchat, Département du Territoire Canton de Genève Frédéric Bessat, Responsable français du programme d'agglomération
Wil	Jaques Feiner, Amt für Raumentwicklung canton de St. Gall Lorenz Liechti, Präsident IRPG, Gemeindeammann Münchwilen
Lausanne	Pierre-Yves Delcourt, Service du développement territorial, Canton de Vaud Benoît Bieler, Schéma directeur de l'Ouest lausannois
Coire	Boris Spycher, Amt für Raumentwicklung canton des Grisons Roland Tremp, ville de Coire
Lugano	Maurizio Giacomazzi, Dipartimento del territorio - Sezione della mobilità Antonelle Steib Neuenschwander, Dipartimento del territorio - Sezione dello sviluppo territoriale