

Politique des agglomérations

La Confédération s'engage davantage en faveur des agglomérations

Près de 70 % de la population suisse vit dans les villes et les agglomérations d'où émanent d'importantes impulsions économiques et sociales. Dans la perspective du développement durable, il est donc nécessaire de soutenir les zones urbaines du pays. Actuellement confrontées à des problèmes complexes, elles doivent être en mesure d'assumer leurs fonctions essentielles. Dorénavant, la Confédération souhaite intégrer davantage la problématique des agglomérations dans ses politiques sectorielles et encourager la réalisation de projets novateurs par le biais d'une politique incitative plus ciblée. Le présent dossier résume les points essentiels du rapport adopté par le Conseil fédéral sur la «Politique des agglomérations de la Confédération».

La Suisse n'échappe pas à un phénomène que l'on observe sur l'ensemble de notre planète: de plus en plus de personnes vivent dans un environnement urbanisé. Les villes sont considérées comme les «moteurs de la croissance économique». Chaque société est fortement tributaire du dynamisme économique et culturel de ses villes – ce constat se vérifie également en Suisse. Cependant, le processus d'urbanisation apporte également son lot d'inconvénients. L'extension territoriale des villes (suburbanisation) a entraîné une dispersion – souvent insidieuse – des constructions qui porte atteinte au paysage. La limite des espaces non construits à proximité des villes a reculé et recule encore, provoquant la disparition irrémédiable de surfaces naturelles et de terres agricoles de grande valeur. Parallèlement, les mutations économiques et la mobilité trop bon marché favorisent une ségrégation spatiale des lieux de travail et d'habitat. Cette différenciation fonctionnelle entraîne une augmentation constante de la mobilité. Le trafic individuel motorisé, notamment, est à l'origine d'embouteillages, de nuisances sonores et de pollution posant aux communes de la périphérie comme aux villes-centres des problèmes de circulation de plus en plus graves. Les centres des villes et des agglomérations doivent trouver les moyens de lutter contre une détérioration de la qualité de vie (circulation excessive, bruit, pollution atmosphérique, logements inadaptés, criminalité, etc...). Les familles avec de jeunes enfants préfèrent s'installer dans des communes «idylliques» à la périphérie des agglomérations. La ségrégation fonctionnelle est ainsi doublée d'une ségrégation sociale puisque les populations les plus fragiles socialement et économiquement se concentrent dans les villes-centres.

Les villes ne peuvent résoudre leurs problèmes seules

Face à une telle évolution, les villes sont confrontées à des problèmes financiers croissants. En raison de leur précarité budgétaire, de nombreuses villes ont toujours plus de peine à assurer les fonctions importantes qui leur incombent dans le domaine culturel, à maintenir un cadre

En collaboration avec

Staatsekretariat für Wirtschaft
Secrétariat d'Etat à l'économie
Segreteria di Stato dell'economia
State Secretariat for Economic Affairs

s e c o

de vie de qualité pour leur population et à rester concurrentielles pour attirer les entreprises. Les problèmes que les villes doivent affronter dépassent en outre souvent leurs compétences techniques – et de plus en plus, leurs frontières politiques. Il est donc indispensable d'intensifier la collaboration au sein des agglomérations, mais aussi entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes.

La Confédération a reconnu qu'elle devait contribuer au renforcement des villes et à la recherche de réponses aux problèmes que celles-ci doivent maîtriser. Depuis 1996, les «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse» et le «Message sur la nouvelle orientation de la politique régionale» ont mis l'accent sur l'importance des villes et des agglomérations pour le développement socio-économique de la Suisse. La Constitution fédérale prévoit à l'art. 50, al. 3: «(...) elle (la Confédération) prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne». En 1999, en adoptant le «Rapport sur les centres urbains», le Conseil fédéral a reconnu la nécessité d'une action concertée. Il a donc chargé l'Office fédéral du développement territorial (ODT) et le secrétariat d'Etat à l'économie (seco) d'analyser les options d'action envisageables. Les résultats de cette étude font l'objet du rapport sur la «Politique des agglomérations de la Confédération».

Moteurs de l'activité économique, les villes sont indéniablement à l'origine d'un dynamisme culturel et social. Un développement durable de notre territoire doit partir du milieu urbain. Se fondant sur ce principe, la Confédération a défini trois objectifs principaux: d'abord, assurer l'attractivité économique des zones urbaines et une qualité de vie élevée à leurs habitants. Ensuite, maintenir un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations grandes, moyennes et petites aux fonctions diverses travaillant en complémentarité dans un esprit de coopération. Enfin, limiter l'extension spatiale des zones urbaines en favorisant le développement de l'urbanisation vers l'intérieur. Une nouvelle emprise des zones urbaines sur les espaces ruraux est indésirable pour des raisons tant économiques qu'écologiques. Il importe de favoriser, au sein des zones urbaines, une utilisation optimale des espaces disponibles et une organisation rationnelle des infrastructures.

Les stratégies de la Confédération

Pour atteindre ces objectifs, la Confédération s'appuie sur les stratégies suivantes:

- Mieux prendre en compte les besoins particuliers de l'espace urbain dans le cadre des activités de la Confédération, conformément au mandat constitutionnel évoqué précédemment (art. 50, al. 3 cst). Le rapport sur la politique des agglomérations de la Confédération donne un aperçu des mesures en cours ou à l'étude dans les différentes politiques sectorielles (environnement, social, sport, culture, etc...). En outre, le Réseau Agglomérations qui a déjà été institué est formé de représentants des offices concernés par la problématique urbaine. Il est également prévu d'élaborer et d'exploiter un système d'observation de l'espace urbain permettant de suivre, grâce à des données actualisées, l'évolution des villes et des agglomérations pour disposer de bases de décisions fiables.
- Améliorer la coopération verticale (entre la Confédération, les cantons, les villes/communes). Pour ce faire, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) s'est créée le 20 février 2001. La CTA doit permettre aux différents représentants des trois niveaux adminis-

tratifs d'échanger leurs informations, d'élaborer ensemble des recommandations pour la collaboration dans les agglomérations et de trouver des solutions aux problèmes des agglomérations dans le cadre des diverses politiques sectorielles, par exemple dans le domaine social ou en matière de politique d'intégration des étrangers.

- Améliorer la coopération horizontale au sein des zones urbaines. Il faut rechercher des formes de coopération permettant de considérer les problèmes dans leur ensemble et de trouver des solutions à la bonne échelle spatiale. Les transports constituent un élément important de cette thématique. Souvent, les problèmes de mobilité résultent d'une coordination insuffisante entre les plans d'aménagement des différentes collectivités responsables et d'un manque de cohérence entre les politiques d'urbanisation et de planification des transports. La Confédération souhaite inciter à une meilleure coopération au sein des zones urbaines (cf. ci-après projets d'agglomération).
- Autre stratégie importante: intégrer le réseau des villes et agglomérations suisses au réseau des villes européennes. Cela suppose le développement de mesures dans le domaine des infrastructures de transport (en particulier le raccordement au réseau de trains à grande vitesse) et de la coopération transfrontalière.
- Sensibiliser la population à la réalité urbaine de la Suisse et encourager les échanges d'expériences entre les agglomérations et avec l'étranger; par exemple avec la France qui mène déjà une politique d'agglomération très active. L'agglomération de Lyon, regroupée en une «communauté urbaine», montre qu'il est possible d'associer un large public à l'élaboration de projets concrets de développement durable pour une métropole. Ou par exemple, avec l'Allemagne qui, grâce à ses projets modèles, a créé 12 réseaux de villes fonctionnant déjà bien et envisage la création d'autres réseaux.

Les projets modèles: un soutien à des projets novateurs

A l'instar de l'Allemagne, la Suisse souhaite développer les projets modèles pour renforcer la politique des agglomérations. La Confédération accordera un soutien technique et financier à la mise en œuvre de projets novateurs en privilégiant les axes suivants:

- coopération au sein des zones urbaines
- réseaux de villes et d'agglomérations
- urbanisation vers l'intérieur du milieu construit.

Il s'agit d'encourager des modèles novateurs de coopération intersectorielle dans les agglomérations. En Suisse, certains projets vont dans ce sens. A Fribourg, l'Agglomération de Fribourg est en train de voir le jour. Elle sera dotée d'une structure juridique propre en vertu de la loi sur les agglomérations, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997. L'agglomération lucernoise s'est lancée également dans un programme, ou plutôt dans un projet réunissant l'ensemble des communes de l'agglomération, le canton et l'Association lucernoise des communes afin d'établir une stratégie à long terme pour la région et de prévoir des mesures d'action concrètes.

Les projets modèles permettent de soutenir de façon ciblée les initiatives novatrices. Ils initient des réactions en chaîne, encourageant d'autres villes et agglomérations à s'engager sur des voies similaires tout en bénéficiant de leur expérience.

Les projets d'agglomération: des instruments axés sur les projets et la mise en œuvre

Pour assurer la coordination horizontale au sein des agglomérations, le «projet d'agglomération» constitue un instrument axé sur les projets et la mise en œuvre. Son but est d'identifier les problèmes interdépendants dans un même espace urbain et de fixer des mesures liant les autorités. Il est prévu de faire figurer le projet d'agglomération dans le droit fédéral.

Du point de vue de la Confédération, le dossier des transports est prioritaire. Selon les études préliminaires du groupe d'experts présidé par M. Bieri, conseiller aux Etats, il existe, compte tenu de la situation financière et juridique actuelle dans le domaine du transport d'agglomération, un manque de financement très important aussi bien pour le rail que la route. La Confédération a accepté de renforcer son engagement financier en faveur du transport d'agglomération. Elle subordonne son soutien financier à l'élaboration d'un projet d'agglomération et à la création d'une structure urbaine responsable. Le contenu minimal justifiant l'octroi de moyens financiers comprend des mesures concrètes améliorant la coordination entre le développement de l'urbanisation et la planification des transports. Il est loisible aux cantons et aux agglomérations de prévoir d'autres éléments en fonction de leur problématique urbaine.

La politique des agglomérations: une tâche qui deviendra permanente

Un rapport intermédiaire sera établi en 2006. Les objectifs définis à moyen terme dans le présent rapport devraient être atteints dans un délai de 10 ans. Une évaluation globale de l'engagement de la Confédération est envisagée en 2010.

Les contours de la future politique des agglomérations de la Confédération esquissés dans le rapport présenté par l'ARE et le seco constituent un point de départ. La politique des agglomérations qui se met en place en Suisse devra s'adapter, ces prochaines années, aux nouvelles circonstances. Il est toutefois vraisemblable qu'elle deviendra une tâche permanente importante, conduite en partenariat par la Confédération, les cantons, les villes et les communes.

Nouvelle péréquation financière et politique des agglomérations

Dans le projet de «réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons» (NPF), le Conseil fédéral propose de nouveaux instruments de redistribution et de péréquation. Pour les agglomérations, la question de la péréquation revêt une importance cruciale: les charges excessives auxquelles doivent faire face les centres des villes touchées par la ségrégation socio-démographique seraient financées par la Confédération. De plus, la NPF prévoit dans le domaine du transport d'agglomération de nouvelles formes de collaboration horizontale et verticale. Par ailleurs, le renforcement de l'engagement de la Confédération pour couvrir les investissements du trafic d'agglomération par le biais de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire est actuellement à l'étude. Enfin, les cantons s'engageraient à respecter les principes de la collaboration intercantonale avec péréquation des charges également au sein du canton.

Ces innovations permettraient d'éviter les effets de débordement (spillovers) actuels (utilisation par une collectivité publique voisine de prestations fournies par le centre urbain sans contrepartie financière) et d'introduire des formes de coopération tournées vers l'avenir.

Références bibliographiques:

- CONSEIL FEDERAL (2001): Politique des agglomérations de la Confédération. Berne. (disponible à partir de février 2002)
- SECRETARIAT D'ETAT A L'ECONOMIE / OFFICE FEDERAL FÉDÉRAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (1999): Rapport sur les centres urbains. Berne.
- HUBER, Sarah, TOBLER, Georg (2001): La qualité de vie en milieu urbain est un objectif de la politique des agglomérations de la Confédération. Paru dans: La Vie économique. Vol. 11-2001, p. 21ss. seco. Berne.
- RUMLEY, Pierre-Alain, BURKHALTER, Gabriela, JEMELIN, Christophe, JOYE, Dominique, SCHULER, Martin (2000): Réseau de villes suisses. Office fédéral du développement territorial. Berne.
- KUSTER, Jürg, MEIER, Hans Rudolf (2000): La Suisse urbaine. Office fédéral du développement territorial. Berne.
- OFFICE FÉDÉRAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (1998): Bulletin d'information 1/98 - Les villes et agglomérations dans la politique d'organisation du territoire de la Confédération. Berne. (Cf. internet)

Internet:

- Projets modèles en Allemagne: <http://www.bbr.bund.de/>
- Réseaux de villes en Allemagne: <http://www.staedtenetzforum.de/>
- Agglomération de Lyon, France: <http://www.grandlyon.com/>
- Agglomération de Lucerne: <http://www.region-luzern.ch/>
- Agglomération de Fribourg (loi sur les agglomérations du canton de Fribourg)
F: http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf/en_vigueur/fra/1402v0002.doc
A: http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf/en_vigueur/deu/1402v0002.doc
- Bulletin d'information OFAT 1/98:
http://www.admin.ch/brp/francais/publikationen/informationen/informationen/brp_bulletin_2_98.pdf

Renseignements

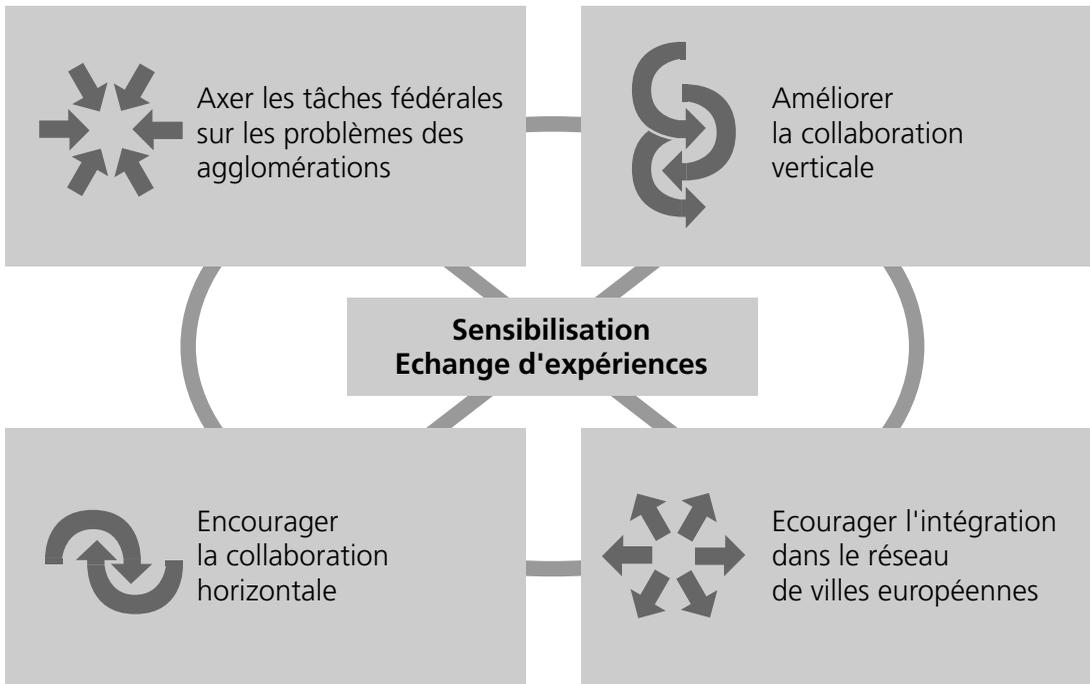
- Relations avec les médias:
Rudolf Menzi, Office fédéral du développement territorial (ARE), 3003 Berne,
tél. 031 322 40 55, E-Mail rudolf.menzi@are.admin.ch
- Au sujet du présent «dossier»:
Georg Tobler, Office fédéral du développement territorial (ARE), tél. 031 322 53 91,
E-Mail georg.tobler@are.admin.ch
Rudolf Schiess, Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), tél. 031 322 28 20,
E-Mail rudolf.schiess@seco.admin.ch

«dossiers» publiés jusqu'ici:

- 1/01 Le paysage sous pression (mars 2001)
- 5/00 Statistique ITT (décembre 2000)
- 4/00 Coûts des infrastructures (septembre 2000)
- 3/00 Coûts externes des transports (juillet 2000)
- 2/00 Villes (mars 2000)
- 1/00 Evolution de l'utilisation du sol (janvier 2000)
- 2/99 Avalanches (novembre 1999)
- 1/99 Surfaces industrielles en friche (juin 1999)
- 2/98 Etude jeunesse 2000plus de l'OFAT (décembre 1998)
- 1/98 Trafic de loisirs (juillet 1998)

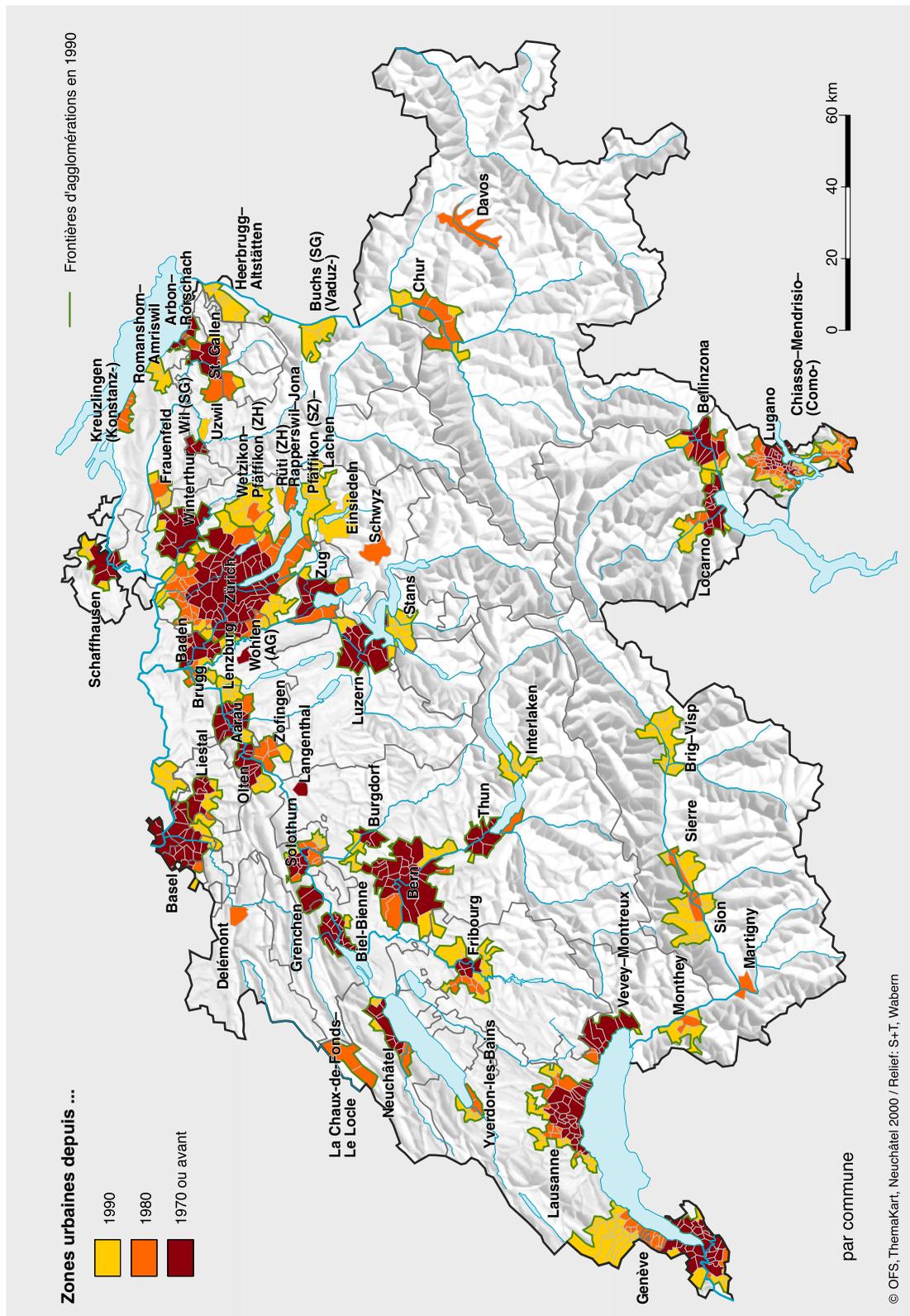
Tous les «dossiers» déjà parus sont disponibles au format PDF sur le site:
http://www.are.admin.ch/dossiers_f.html

Graphique 1: Axes stratégiques



Source: ARE

Graphique 2: Appartenance de communes aux zones urbaines depuis 1970



Source: Recensements fédéraux de la population, OFS