

Évaluation de la politique des agglomérations 2016+, de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne ainsi que du développement cohérent du territoire

Résumé

1^{er} décembre 2022 | Zusammenfassung_final_221201.docx

Objectif et méthode

La Confédération aspire à un développement territorial cohérent. Celui-ci s'articule autour de cinq idées directrices : coordonner les politiques à incidence territoriale, exploiter les synergies et atténuer les conflits, mettre en réseau les centres et la périphérie, penser et agir en termes d'espaces fonctionnels, stimuler les atouts régionaux. Le Projet de territoire Suisse (2012) sert de référence.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a adopté deux politiques transversales en 2015 : la Politique des agglomérations de la Confédération 2016+ (AggloPol) et la Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne (PERM). Le développement cohérent du territoire (DCT) constitue le toit dans lequel s'inscrivent ces politiques et définit leur objectif commun.

La présente évaluation est une évaluation globale. Elle porte sur l'AggloPol et la PERM ainsi que le DCT dans son ensemble. L'accent est mis sur la conception, la gouvernance, la mise en œuvre et les effets des mesures de l'AggloPol et de la PERM entre 2016 et 2023. Elle présente et évalue les résultats et les effets d'une part et formule des recommandations concernant le développement de l'AggloPol et de la PERM à partir de 2024 d'autre part. L'évaluation s'articule autour de la question principale : l'AggloPol et la PERM ont-elles permis, grâce aux mesures et à l'organisation mise en place, d'obtenir les résultats souhaités et de contribuer à un développement cohérent du territoire ? L'Office fédéral du développement territorial (ARE) et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) ont chargé la communauté de travail composé de INFRAS, BHP Raumplan et Archam de mener cette évaluation sur la période de juin 2021 à décembre 2022.

L'équipe d'évaluation a combiné des méthodes quantitatives et qualitatives. L'analyse de documents a été complétée par 45 entretiens exploratoires et approfondis menés avec des spécialistes, des groupes de discussion, des études de cas régionaux et une enquête en ligne réalisée auprès d'acteurs ayant un impact sur le terrain, qui a réuni 159 participants en tout.

Résultats

Les données recueillies dans le cadre de l'évaluation mettent en évidence que l'objectif général visant un « développement cohérent du territoire » est largement soutenu par tous les acteurs et que son importance est reconnue. Des potentiels d'optimisation sont constatés dans la conception et la mise en œuvre de l'AggloPol et de la PERM.

Conception

L'objectif visant un développement cohérent du territoire est presque incontesté et est reconnu comme important. En revanche, la conception et l'élaboration des politiques transversales sous l'égide du DCT sont souvent perçues comme complexes. La différenciation territoriale qui est établie entre l'AggloPol et la PERM est considérée comme adéquate, car différents territoires impliquent différents défis (cf. tableau).

Catégorisation conceptuelle des futurs défis prioritaires du point de vue des acteurs selon l'enquête en ligne

Défis communs	Défis spécifiques aux espaces urbains	Défis spécifiques aux espaces ruraux et aux régions de montagne
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adaptation au changement climatique ▪ Mobilité / transports ▪ Approvisionnement énergétique / transition énergétique ▪ Biodiversité et qualité du paysage ▪ Collaboration en matière de développement territorial 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Protection du climat ▪ Développement vers l'intérieur ▪ Mobilité multimodale connectée ▪ Cohésion sociale / cohésion au sein des quartiers ▪ Quartiers favorisant les trajets courts 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Attractivité économique / compétitivité ▪ Évolution démographique ▪ Attractivité résidentielle ▪ Approvisionnement de base ▪ Évolution des emplois ▪ Numérisation de manière générale

Tableau INFRAS. Source : enquête en ligne menée du 22 février au 15 mars 2022, n = 159

De la politique des transports aux politiques énergétique et climatique en passant par la politique agricole, la politique du logement et la politique sociale : de nombreuses politiques sectorielles influencent le développement territorial. Comme le montrent les données recueillies, ces politiques ne sont pas encore suffisamment coordonnées entre elles pour permettre un développement cohérent du territoire. En outre, les synergies potentielles entre l'AggloPol, la PERM et les politiques sectorielles ne sont pas encore assez exploitées.

AggloPol

Les objectifs et le cadre thématique de l'AggloPol sont globalement considérés comme pertinents. Outre l'urbanisation et les transports, l'urbanisme durable et l'aménagement des espaces ouverts devraient être davantage pris en considération. Par ailleurs, d'autres thèmes importants sont apparus ces dernières années, en particulier la protection du climat et l'adaptation au changement

climatique, le paysage, la biodiversité, l’approvisionnement énergétique et le développement socio-spatial.

Les projets d’agglomération transports et urbanisation (PA T+U) constituent la partie la plus connue de la politique d’agglomération et ils lui sont souvent assimilés. Les PA T+U sont considérés comme un modèle de réussite. Cependant, la forte focalisation sur le développement de l’infrastructure est aussi critiquée.

PERM

La PERM est nettement moins connue que l’AggloPol. Ses objectifs et ses mesures ne sont pas clairs pour de nombreux acteurs, surtout en comparaison avec l’AggloPol. Souvent la PERM est assimilée à la Nouvelle politique régionale (NPR) alors même que la NPR n’appartient pas aux mesures de la PERM au sens strict. Elle n’est qu’une (importante) politique sectorielle à incidence territoriale.

Selon les acteurs, les objectifs et thèmes existants sont dans l’ensemble toujours d’actualité. À l’avenir, d’autres thèmes devraient cependant être mis en avant : adaptation au changement climatique, évolution démographique, qualité résidentielle, approvisionnement de base, numérisation, desserte en mobilité durable, approvisionnement énergétique et agriculture.

Gouvernance

La collaboration directe entre les services responsables, c’est-à-dire l’ARE et le SECO, dans le cadre de la mise en œuvre de l’AggloPol et de la PERM est globalement bien perçue. La Conférence pour l’organisation du territoire (COT) ainsi que l’un de ses comités, le réseau fédéral pour le développement du territoire ville-campagne (RF-DCT), constituent les principales plateformes d’échange pour les services fédéraux. Néanmoins, tous les offices dont les dossiers ont une incidence territoriale ne sont pas représentés dans le RF-DCT, alors qu’ils devraient l’être. Les deux offices en charge des infrastructures, à savoir l’OFT et l’OFROU, ainsi que l’OFEN sont les principaux concernés.

Mise en œuvre et effets sur les groupes cibles

Pendant la période 2016-2019, une grande partie des mesures de l’AggloPol et de la PERM ont été appliquées comme prévu. Les mesures de la législature 2020-2023 sont en train d’être mises en œuvre. Dans l’évaluation, les projets-modèles et les projets d’agglomération Transport et urbanisation sont considérés comme particulièrement réussis et efficaces. Les projets-modèles sont des mesures relativement accessibles, peu coûteuses et faciles. Les PA T+U ont fortement favorisé la collaboration intersectorielle et transfrontalière, ont mieux coordonné le développement de l’urbanisation et ont participé au développement cohérent du territoire. Les effets de

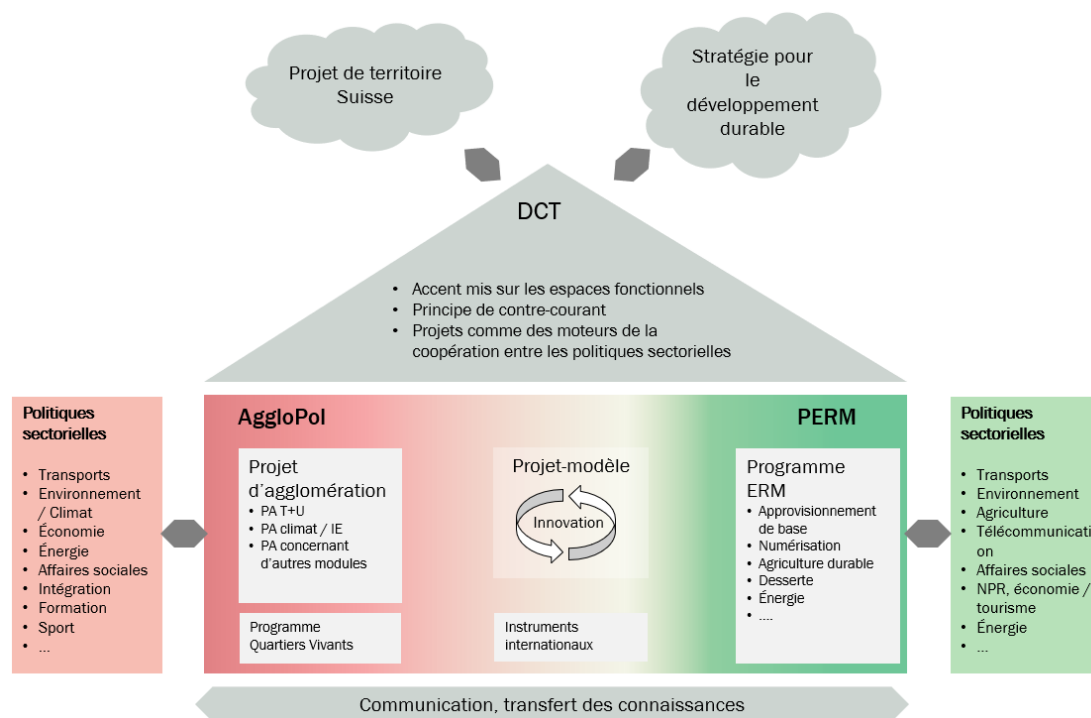
la PERM sur les espaces ruraux et les régions de montagne sont moins tangibles, car ses instruments sont moins développés et leurs effets sont difficiles à dissocier de ceux de la NPR.

Au cours des dernières années, l'AggloPol, la PERM et le DCT ont participé de manière considérable à sensibiliser au développement cohérent du territoire et à améliorer la coordination. Cependant, la coordination des différentes politiques sectorielles à incidence territoriale nécessite encore des améliorations supplémentaires.

Recommandations

Afin de faire évoluer le DCT, l'AggloPol et la PERM, nous formulons **12 recommandations principales** illustrées dans le schéma ci-dessous.

Figure 1: schéma des recommandations pour un futur concept global



Graphique : INFRAS-BHP Raumplan-Archam.

Concept global DCT

R1. Renforcer le rôle conceptuel du DCT par rapport à l'AggloPol et à la PERM

Le développement cohérent du territoire (DCT) doit être confirmé et renforcé dans son rôle conceptuel pour l'AggloPol et la PERM. Ainsi, le DCT doit fonder plus clairement sa conception sur

le Projet de territoire Suisse et la Stratégie pour le développement durable, concevoir des mesures spécifiques aux espaces fonctionnels et être à l'écoute des besoins et des propositions de thèmes qui viennent « d'en bas » (« principe de contre-courant »).

R2. Augmenter la contribution des politiques sectorielles au développement cohérent du territoire.

La Confédération doit s'assurer que tous les services dont les activités ont des incidences sur le territoire participent activement aux processus de coordination. De concert avec les autres services fédéraux, l'ARE et le SECO doivent définir les affaires ayant des incidences sur le territoire qui doivent être coordonnées en priorité pour permettre le développement cohérent du territoire. Ces affaires relèvent principalement des domaines du transport, de l'environnement, du climat, de l'agriculture, de l'énergie, de l'économie, du logement, de la poste et des télécommunications.

R3. Développer les projets-modèles pour un développement territorial durable et en faire un moteur de l'innovation pour le DCT.

Les projets-modèles ont fait leurs preuves. Ils doivent être développés davantage afin de tester, pour certaines thématiques, des approches innovantes sur les espaces fonctionnels et d'utiliser leurs résultats de manière systématique pour d'autres espaces et pour concevoir de nouveaux points thématiques dans le cadre de l'AggloPol et de la PERM (cf. plus bas).

AggloPol

R4. Poursuivre les projets d'agglomération transports et urbanisation sans changement thématique et intégrer les autres thèmes importants dans des projets séparés.

Les projets d'agglomération transports et urbanisation (PA T+U) représentent le fer de lance et un modèle de réussite pour le développement cohérent du territoire dans les agglomérations. Nous recommandons de poursuivre les PA T+U sans modifications substantielles. Les autres thèmes importants doivent néanmoins être intégrés à des projets d'agglomération indépendants reposant sur un financement indépendant (cf. plus bas) et ils doivent suivre une vision générale commune de l'avenir.

R5. Concevoir un projet d'agglomération coordonné sur la thématique « climat et infrastructures écologiques » distinct du PA T+U et le financer de manière indépendante.

En tant que politique à caractère transversal, l'AggloPol doit à l'avenir mieux tenir compte des nouveaux défis posés aux transports et à l'urbanisation au sens large. L'adaptation au changement climatique, l'infrastructure écologique et le développement des espaces ouverts constituent les défis principaux pour les villes et les agglomérations. La politique des agglomérations

doit s'emparer de ces thèmes et concevoir, en collaboration avec les services fédéraux concernés, un projet d'agglomération « climat et infrastructure écologique » indépendant, aussi bien sur le plan du contenu que du financement.

R6. Examiner les possibilités d'autres projets d'agglomération thématiques.

Au-delà du projet thématique « climat et infrastructure écologique », les projets d'agglomération doivent être ouverts à de nouveaux défis et de nouvelles thématiques. La Confédération doit examiner comment d'autres projets thématiques peuvent compléter la politique des agglomérations, en particulier dans les domaines de la cohésion sociale, du développement socio-spatial, de la collaboration dans les quartiers, de la protection du climat et du développement vers l'intérieur.

R7. Renforcer le Réseau Quartiers Vivants et le développer en programme.

Le Réseau Quartiers Vivants (RQV) a fait ses preuves à l'échelle des petits espaces (fonctionnels) des quartiers. Il doit être confirmé et renforcé en l'élevant au rang de programme.

PERM

R8. Consolider la PERM comme politique transversale indépendante et la distinguer de la NPR.

Le concept de la PERM en tant que politique transversale indépendante s'appuyant sur les politiques sectorielles doit être consolidé et présenté de manière plus claire. La PERM doit revêtir un rôle similaire à celui des projets d'agglomération : proposer une vision d'avenir pour les différents espaces et poser ainsi un cadre de référence pour la coordination.

R9. Concevoir un « programme transversal pour les espaces ruraux et les régions de montagne ».

D'une part, les espaces ruraux et les régions de montagne font face à un besoin fondamental de coordination pour les thèmes importants tels que l'évolution démographique, l'attractivité résidentielle, la numérisation, l'approvisionnement de base ou l'adaptation au changement climatique. D'autre part, la NPR et les différentes politiques sectorielles n'offrent pas les instruments nécessaires. Comme l'AggloPol, la PERM doit concevoir un projet pour la collaboration transversale dans les espaces ruraux et les régions de montagne. Des éléments de la motion « Plan d'action pour les régions de montagne » pourront être intégrés dans le projet à cet effet.

Gouvernance et communication

R10. Représenter tous les services pertinents dans le RF-DCT, comité stratégique de la Confédération, et articuler son organisation autour des thématiques et des problématiques importantes.

Le RF-DCT doit bénéficier d'une meilleure assise juridique en tant que comité de la COT. Le RF-DCT doit comprendre tous les services ayant des activités avec une incidence territoriale et articuler son programme autour des thématiques et des problématiques importantes.

R11. Conserver la Conférence tripartite (CT) comme plateforme tripartite stratégique et politique et l'utiliser de manière plus ciblée comme comité consultatif pour le DCT, l'AggloPol et la PERM.

Sur le plan stratégique et politique, la CT représente aussi une plateforme d'échange importante pour l'AggloPol, la PERM et le DCT. Elle devrait être intégrée davantage comme comité consultatif afin que les propositions des communes et des cantons soient prises en compte.

R12. Concevoir une communication plus active et coordonnée du DCT, de l'AggloPol et de la PERM et utiliser la plateforme regiosuisse pour l'échange de connaissances et la sensibilisation des groupes cibles.

Parallèlement au besoin de consolidation du concept global, il est aussi nécessaire de concevoir une communication plus active, claire et coordonnée. La Confédération devrait centraliser la communication pour le DCT, l'AggloPol, la PERM et la NPR et la développer. À cet effet, la Confédération peut utiliser la plateforme existante regiosuisse.