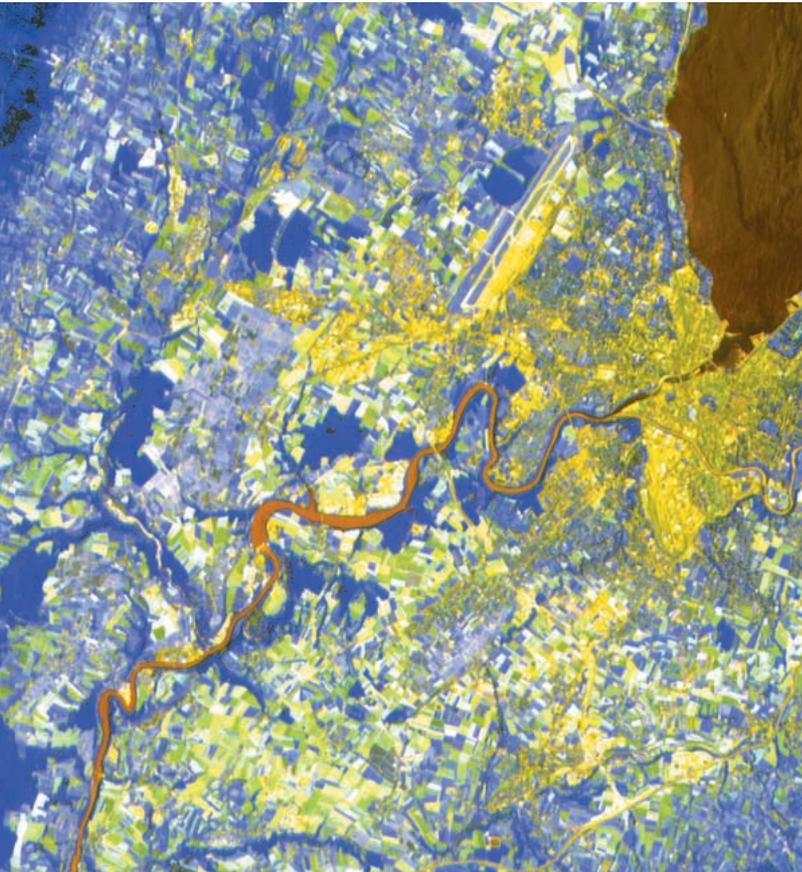


Rapport du Conseil fédéral
du 19 décembre 2001



**Politique des agglomérations
de la Confédération**

Politique des agglomérations de la confédération

**Rapport du Conseil fédéral
du 19 décembre 2001**

Impressum

Office fédéral du développement territorial, ARE
Secrétariat d'État à l'économie, seco

Citation

Conseil fédéral, Politique des agglomérations de la confédération (2001)

Graphisme

Desk Design, Marietta Kaeser, Hinterkappelen
Atelier Grünig, Bern

Image satellite

© CNES 1990/Spot Image/Swiss Federal Office of Topography, NPOC

Pour commander

OFCL, Diffusion publications, 3003 Berne, fax 031 325 50 58,
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen, n° de commande: 812.012 f(d).
Egalement disponible en allemand.

2.2002 2500

Table des matières

	5.3	Principes de gouvernance métropolitaine de l'OCDE	31
1		Résumé	5
2		Introduction	7
3		Définition du périmètre d'action	8
3.1		Définition du périmètre d'observation et d'analyse	8
3.2		Définition du périmètre d'intervention	10
4		Problématique	11
4.1		Les zones urbaines: centres de l'activité économique et sociale	11
4.2		Évolution de l'espace urbain	11
4.2.1		Extension spatiale du milieu bâti	11
4.2.2		Polarisation croissante de l'espace urbain	11
4.2.3		Processus de suburbanisation et conséquences	12
4.3		Déficit de prise en considération dans le cadre des politiques fédérales	15
4.3.1		Déficits de la politique d'organisation du territoire	15
4.3.2		Déficits de la politique des transports	17
4.3.3		Déficits de la politique de l'environnement	18
4.3.4		Déficits de la politique sociale	18
4.3.5		Déficits de la politique d'intégration des étrangers	19
4.3.6		Déficits de la politique financière	19
4.3.7		Déficits de la politique du logement	20
4.3.8		Déficits de la politique de la culture	20
4.3.9		Déficits de la politique du sport	21
4.4		Déficits de collaboration verticale	21
4.5		Déficits de collaboration horizontale	23
4.5.1		Collaboration au sein des zones urbaines: difficulté de mettre en œuvre des solutions efficaces	23
4.5.2		Faible collaboration entre les villes et entre les agglomérations	25
4.6		Défi de l'intégration aux réseaux européens	26
4.6.1		Réseaux de coopération	26
4.6.2		Réseaux d'infrastructures	27
5		Contexte international et européen	28
5.1		Exemples de pays voisins	28
5.2		Union européenne: SDEC, Cadre d'action pour un développement urbain durable, Fonds structurels, Initiative URBAN	30
6		Objectifs et stratégie d'une politique des agglomérations de la Confédération	32
6.1		Objectifs à long terme	32
6.1.1		Attractivité économique et qualité de vie	32
6.1.2		Maintenir un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations	33
6.1.3		Limiter l'extension spatiale des zones urbaines et les structurer	33
6.2		Stratégie	34
6.3		Objectifs à moyen terme (10 ans)	35
7		Position de la Politique des agglomérations par rapport à d'autres politiques fédérales	38
7.1		Politique des agglomérations et politique des régions rurales	38
7.2		Politique des agglomérations et réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)	38
7.3		Politique des agglomérations et engagements internationaux à caractère économique	39
8		Propositions de mesures et mesures en cours	40
8.1		Prise en compte des besoins de l'espace urbain dans les activités de la Confédération	40
8.1.1		Mesures de politique d'organisation du territoire	40
8.1.2		Mesures de politique des transports	43
8.1.3		Mesures de politique de l'environnement	45
8.1.4		Mesures de politique sociale	46
8.1.5		Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons	48
8.1.6		Mesures de politique du logement	49
8.1.7		Mesures de politique de la culture	50
8.1.8		Mesures de politique du sport	50
8.2		Amélioration de la coopération verticale entre les communes/villes, les cantons et la Confédération	51
8.3		Amélioration de la coopération horizontale au sein des agglomérations, entre les villes et entre les agglomérations	53
8.4		Intégration au réseau des villes européennes	61

8.5	Information, échange d'expériences, sensibilisation	64
8.6	Synthèse des mesures	66
9	Suite des travaux	68
10	Conséquences sur les ressources humaines et financières	69
10.1	Ressources humaines	69
10.2	Ressources financières	69
11	Résultats des consultations: Conférence tripartite sur les agglomérations, Conseil de l'organisation du territoire	70
11.1	Prise de position commune des délégations des cantons, des villes et des communes de la Conférence tripartite sur les agglomérations	70
11.2	Prise de position du Conseil de l'organisation du territoire	70
12	Conclusions	71
	Annexe 1	
	Définitions du terme «Agglomération»	74
	Annexe 2	
	Liste des instances de collaboration verticale dans les domaines des transports, de l'environnement et de la politique sociale.	76
	Annexe 3	
	Prises de positions	79

1 Résumé

Les zones urbaines de Suisse, petites et grandes, revêtent une importance particulière comme moteurs de l'activité économique du pays et comme lieu de vie de près des deux tiers de la population. Malgré leur dynamisme, ces zones sont pourtant confrontées à un certain nombre de défis spécifiques (extension de l'urbanisation, polarisation croissante, suburbanisation, défis institutionnels) qui impliquent des conséquences négatives sur le développement durable du territoire suisse.

Pour mettre en œuvre l'article 50 de la Constitution fédérale, de même que pour concrétiser les objectifs des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse et de la nouvelle politique régionale de 1996, une action de la Confédération à l'égard de l'ensemble de l'espace urbain est envisagée. Elle reste toutefois subsidiaire à une action nécessaire et prioritaire des cantons et des communes.

Par ailleurs, l'engagement de la Confédération à l'égard de l'espace urbain ne constitue en aucun cas une réorientation des priorités et des fonds de la Confédération des régions rurales et de montagne vers les villes et agglomérations. Au contraire, il vient compléter la politique d'organisation du territoire actuelle.

Le présent rapport précise la problématique urbaine en se fondant sur de nombreux travaux réalisés au cours des dernières années, fixe des objectifs et une stratégie pour l'action de la Confédération, propose un certain nombre de mesures concrètes pour les différentes politiques fédérales concernées et signale les mesures en cours.

L'engagement de la Confédération à l'égard de l'espace urbain 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.
3. Maintenir un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations grandes, moyennes et petites.
4. Limiter l'extension spatiale des zones urbaines, les structurer et favoriser le développement de l'urbanisation vers l'intérieur.

Pour atteindre ces objectifs, il s'agit de:

- Faire en sorte que, dans le cadre des activités de la Confédération, les villes et 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 leurs propres efforts à l'égard des zones urbaines.

La stratégie envisagée pour une politique des agglomérations de la Confédération comporte cinq axes:

1. Orienter les politiques sectorielles de la Confédération de façon à mieux prendre en compte les besoins particuliers de l'espace urbain et assurer une action coordonnée à l'égard de cet espace. Les politiques suivantes sont particulièrement importantes: organisation du territoire (aménagement du territoire et politique régionale), transports, environnement, politique sociale, finances, logement, intégration des étrangers, culture et sport.
2. Améliorer la coopération entre la Confédération, les cantons, et les villes/communes.
3. Inciter à une meilleure coopération au sein des agglomérations, entre les villes et entre les agglomérations.
4. Intégrer le réseau de villes et agglomérations suisses au réseau de villes européennes.
5. Informer, encourager et soutenir l'échange d'expériences, sensibiliser la population et le monde politique à la réalité également urbaine de la Suisse.

Parmi l'ensemble des mesures proposées, dont certaines sont déjà en cours, les principales sont les suivantes:

1. Concernant l'orientation des politiques sectorielles:
 - La mise en œuvre d'un système d'observation de l'espace urbain fournira les informations relatives à l'évolution et aux problèmes de l'espace urbain nécessaires à l'établissement de politiques pertinentes.
 - Le Réseau Agglomérations, institué au début de 2001, assurera la coordination au niveau technique des différentes actions sectorielles de la Confédération.
 - La Confédération augmentera son engagement à l'égard du transport d'agglomération (public, privé et lent). Elle incitera à une plus grande cohérence dans la gestion du trafic en subordonnant son engagement à l'existence d'institutions et de planifications assurant une gestion et un financement coordonnés des transports et de l'urbanisation à l'intérieur d'une agglomération.

- Un système de prestations complémentaires pour les familles et une solution au niveau fédéral pour les allocations familiales font actuellement l'objet de travaux parlementaires. Ces mesures seront susceptibles d'alléger les charges de l'aide sociale supportées en particulier par les villes.
- La réforme de la répartition des tâches et de la péréquation entre Confédération et cantons apportera une contribution importante à la résolution des problèmes des zones urbaines.
- La nouvelle loi sur la promotion du logement, la future loi sur l'encouragement à la culture, ainsi que la mise en œuvre du Concept pour une politique du sport en Suisse, sont également des projets importants.

2. Concernant la collaboration verticale:

- La participation de la Confédération à la Conférence tripartite sur les agglomérations, instituée le 20 février 2001, assurera la coordination entre les mesures fédérales et les mesures cantonales et communales.
- Lorsqu'il s'agira d'élaborer des politiques fédérales sectorielles importantes pour les zones urbaines, les offices fédéraux concernés veilleront à associer les communes et les villes.

3. Concernant la coopération horizontale:

- Le soutien technique et financier à des projets-modèles novateurs en matière de coopération au sein des agglomérations, entre villes et entre agglomérations et d'urbanisation vers l'intérieur, encouragera les régions dynamiques dans leurs efforts et inciter d'autres régions à suivre leur exemple.
- Le projet d'agglomération, instrument d'aménagement du territoire, assurera un développement territorial et une gestion cohérente des transports au niveau d'une agglomération.

4. Concernant l'intégration au réseau de villes européennes:

- La participation suisse à INTERREG III est l'occasion de mettre en œuvre des projets de coopération transnationale, transfrontalière et interrégionale intéressants pour les villes et agglomérations.
- La poursuite des travaux de connexion de la Suisse aux réseaux allemand, italien et français de trains à grande vitesse, assurera le maintien d'une bonne intégration

des grandes villes suisses au réseau européen des transports.

5. Concernant l'information, l'échange d'expérience et la sensibilisation:

- La réalisation d'un site internet, l'organisation de séminaires, workshops et expositions constitueront une plate-forme d'échange d'expériences entre partenaires de la politique des agglomérations.

De nombreuses mesures sont en cours et seront poursuivies. D'autres mesures peuvent être mises en œuvre rapidement (observation du territoire, plate-forme d'échange d'expériences, mesures transitoires pour le financement du trafic d'agglomération). D'autres mesures nécessitent des approfondissements ou l'engagement de travaux parlementaires (par ex. projet d'agglomération, nouvelle source de financement du trafic d'agglomération). L'ensemble des travaux nécessaires sera assuré par les offices fédéraux concernés en collaboration avec les cantons, les villes et communes.

Une évaluation globale de l'engagement de la Confédération à l'égard de l'espace urbain est envisagée dans un délai de dix ans. Un rapport intermédiaire sera établi dès 2006.

2 Introduction

Dès 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 agglomérations pour le développement socio-économique de la Suisse. D'une part, ²/3 de la population suisse vit aujourd'hui dans ces régions. D'autre part, la globalisation et la tertiarisation de l'économie entraînent la concentration des activités à haute valeur ajoutée dans les zones urbaines, favorisant leur développement et les plaçant au rang de moteurs de l'activité économique nationale.

Dans le cadre du Rapport sur les centres urbains de 1999, le Conseil fédéral a reconnu que les zones urbaines sont confrontées à un certain nombre de problèmes spécifiques, qui tendent à détériorer la situation de la population et de l'économie des villes-centres, des communes d'agglomération et, dans une certaine mesure, de toute la Suisse.

Dans le cadre de ce rapport, le Conseil fédéral a également reconnu que les collectivités locales ne peuvent résoudre ces problèmes seules et qu'une action concertée des villes et communes, des cantons et de la Confédération est nécessaire. Les villes et communes ont la responsabilité de prendre leur destin en main. Les cantons, dans la mesure où les communes sont des instances du droit cantonal, portent la responsabilité principale dans la recherche de réponses aux défis des zones urbaines. Enfin, la Confédération, de par l'importance des villes et agglomérations pour le développement économique et social du pays, et de par l'impact des politiques fédérales sectorielles sur l'espace urbain, a également une co-responsabilité dans la recherche de solutions. Cette responsabilité est d'ailleurs reconnue dans l'article 50 de la Constitution fédérale qui exige que la Confédération prenne en considération la situation particulière des villes et agglomérations dans le cadre de ses activités.

Le 7 juin 1999, le Conseil fédéral a donné au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et au Département fédéral de l'économie (DFE), le mandat d'analyser les options d'action envisageables pour la Confédération et de lui faire des propositions de mesures d'ici fin 2001.

Le présent rapport précise la problématique urbaine en se fondant sur de nombreux travaux réalisés au cours des dernières années, fixe des objectifs et une stratégie pour l'action de la Confédération, propose un certain nombre de mesures concrètes pour les différentes politiques fédérales concernées et signale les mesures en cours.

Il a été élaboré en étroite collaboration avec l'ensemble des partenaires concernés de l'administration fédérale, des cantons, des villes et communes. Le Conseil de l'organisation du territoire a été associé aux travaux, de même que la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) qui, instituée le 20 février 2001, offre désormais une plate-forme de coopération entre la Confédération, les cantons, les villes et communes pour les questions touchant à l'espace urbain.

Les mesures proposées tiennent compte des projets en cours ou achevés importants pour la problématique abordée. Il s'agit en particulier du projet de réforme de la répartition et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), des recommandations du groupe de travail institué par le DETEC en mars 2000 sur les «Transports dans les agglomérations» (groupe Bieri), des travaux parlementaires en cours dans le domaine de la politique sociale, et des conclusions des travaux de la Communauté de travail Cantons-Villes-Agglomérations (CT-CVA).

Les commissions de l'économie et des redevances du Conseil national et du Conseil des Etats accordent également une grande importance à la thématique de l'espace urbain. C'est en effet pour répondre à un postulat de la CER-CN du 6 janvier 1997 qu'a été élaboré le Rapport sur les centres urbains de 1999. Ces deux commissions attendent les résultats des analyses de l'administration fédérale pour décider de l'orientation à donner à leurs propres travaux. Le Conseil fédéral leur remettra donc, ainsi qu'aux commissions de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie, ses conclusions et propositions relatives à une politique des agglomérations de la Confédération.

3 Définition du périmètre d'action

Les définitions et le vocabulaire utilisés pour faire référence à la problématique et aux actions à l'égard des régions urbaines sont multiples et variés, tant en Suisse que dans les pays qui nous entourent. Il est donc nécessaire, avant de poursuivre, de préciser le territoire concerné par les réflexions et l'action envisagées dans le cadre de ce rapport, ainsi que de définir la terminologie utilisée par la suite. Pour de plus amples informations, l'Annexe 1 présente un bref aperçu des diverses définitions utilisées dans les pays voisins (à venir).

3.1 Définition du périmètre d'observation et d'analyse

Le cadre de référence utilisé pour l'observation et pour l'identification des problématiques de l'espace urbain se fonde sur:

- la définition des zones urbaines suisses, adoptée par l'Office fédéral de la statistique (OFS) en 1990¹;
- la notion de réseau de villes (et d'agglomérations) utilisée dans le cadre des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse.

La définition des zones urbaines de l'OFS, actualisée tous les 10 ans en fonction du recensement de la population, distingue:

- Les villes isolées, qui sont des communes de plus de 10 000 habitants. Elles sont au nombre de neuf: Rütli (ZH), Langenthal, Einsiedeln, Schwyz, Uzwil, Davos, Wohlen (AG), Martigny, Delémont.
- Les agglomérations formées de communes/villes-centres et de communes d'agglomération. Elles sont au nombre de quarante-huit.
- Les agglomérations transfrontalières (ou transnationales) de Genève, Bâle, Chiasso–Mendrisio, Kreuzlingen, Schaffouse, et Vaduz–Buchs.
- Les aires métropolitaines, soit des systèmes d'agglomérations ayant d'étroites relations fonctionnelles et

présentant souvent un lien de continuité territoriale. Elles sont au nombre de cinq: Zurich, Berne, Bâle, Genève–Lausanne et le Tessin.

Définition des agglomération selon l'OFS

Les agglomérations sont des ensembles de communes réunissant au moins 20 000 habitants.

Ces ensembles comprennent une zone centrale formée d'une commune-centre ou ville-centre et éventuellement d'autres communes remplissant les conditions suivantes: elles comptent 2 000 emplois ou plus et le quotient du nombre des personnes travaillant sur leur territoire par celui des personnes actives occupées résidentes est supérieur ou égal à 0.85; elles doivent soit former une zone bâtie continue avec la commune noyau ou avoir une frontière commune avec elle, soit y envoyer travailler au moins 1/6 de leur population active occupée.

Une commune, qui n'appartient pas à la zone centrale, fait partie de l'agglomération (commune d'agglomération) si au minimum 1/6 de sa population active résidente travaille dans la zone centrale et si trois des cinq conditions suivantes sont remplies:

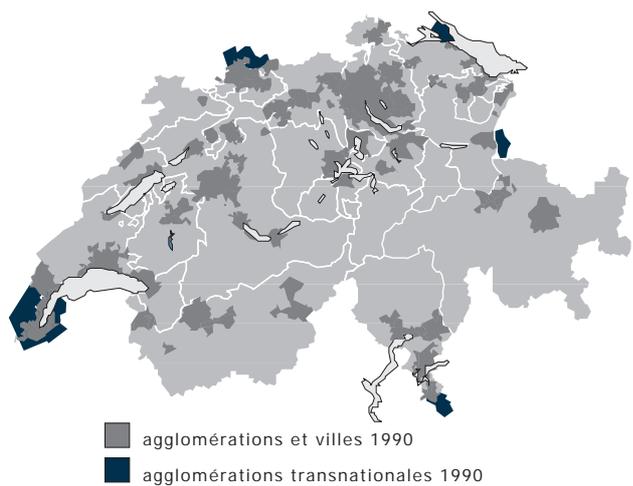
- Continuité de la zone bâtie depuis le centre: les espaces non-bâti ne doivent pas excéder une distance de 200 m.
 - La densité combinée habitants/emplois par hectare de surface d'habitat et d'agriculture est supérieure à 10.
 - La croissance de la population est de plus de 10 points au cours des 10 dernières années.
 - Au minimum 1/3 de la population active occupée résidente travaille dans la zone centrale.
 - La proportion de personnes travaillant dans le secteur primaire ne dépasse pas le double de la moyenne nationale.
-

A ces diverses définitions, les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse ajoutent la notion de réseau de villes. Il s'agit en fait d'un réseau de villes et d'agglomérations. Cette notion permet d'illustrer le fait que l'armature urbaine de la Suisse est formée d'un système hiérarchisé de villes et agglomérations grandes, moyennes et petites, aux fonctions complémentaires et dominé par les grandes agglomérations de Bâle, Genève et surtout Zurich.

Cette définition de l'espace urbain suisse constitué d'un réseau de zones urbaines (villes isolées, agglomérations, agglomérations transfrontalières, aires métropolitaines) sert de référence terminologique dans la suite du rapport. Suivant cette règle, nous devrions d'ailleurs plutôt parler de «politique de l'espace urbain» plutôt que de «politique des agglomérations». Nous conserverons malgré tout cette seconde terminologie dans la mesure où elle est entrée dans le langage courant.

¹ Schuler M., *Les niveaux géographiques de la Suisse*, OFS, Berne, 1997.

Agglomérations et villes



Source: Office fédéral de la statistique: 1994: Les niveaux géographiques de la Suisse. Berne

Réseau de villes suisses



Bases: Office fédéral de la statistique: Recensement de la population 1990 et la statistique de la hôtellerie et de l'hébergement collectif. Berne

3.2 Définition du périmètre d'intervention

Si la définition statistique ci-dessus offre un cadre de référence valable pour l'observation et l'analyse, elle doit être utilisée de manière différenciée et flexible lorsque des actions de la Confédération, des cantons et des communes à l'égard de l'espace urbain sont envisagées. Il n'est en effet pas possible de déterminer un périmètre d'action unique, valable pour toutes les mesures proposées.

Au contraire, le périmètre d'action variera en fonction des problématiques et des actions. Les problématiques du domaine social, par exemple, concernent essentiellement les villes-centres, ainsi que certaines communes. Par contre, le transport d'agglomération, la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire, quant à eux, concernent plutôt une ville-centre (ou un ensemble de communes-centres) et un ensemble de communes d'agglomération. Mais dans ce cas l'étendue du territoire d'action dépendra de la situation particulière de chaque agglomération et de la volonté des partenaires locaux à travailler ensemble.

En définitive, si l'observation et l'analyse de l'espace urbain suisse se réfèrent à la définition statistique de l'OFS et à la notion de réseau de villes et d'agglomérations des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, l'action de la Confédération doit être envisagée dans le cadre de périmètres divers à l'intérieur de cet espace urbain, en fonction à la fois des problématiques abordées et des conditions locales spécifiques.

4 Problématique

4.1 Les zones urbaines: centres de l'activité économique et sociale

Les zones urbaines sont les moteurs de l'activité économique de la Suisse. Prenons l'exemple de l'agglomération de Zurich (= canton): entre 1995 et 1999, le PIB par habitant de l'agglomération zurichoise (canton de Zurich) a crû annuellement et en moyenne de 2%, alors que pour l'ensemble de la Suisse la croissance annuelle moyenne se montait, durant la même période, à 1.1%.² En prenant en considération l'ensemble des zones urbaines, on constate que 76% de la population active y travaillait en 1990.

Le dynamisme économique des zones urbaines implique, qu'elles attirent également une grande partie de la population. En 1990, 69% des habitants de la Suisse vivaient ainsi dans les zones urbaines.

Le processus de concentration des activités économiques et de la population dans les zones urbaines n'est sans doute pas prêt de s'interrompre. En effet, une localisation en ville, respectivement proche d'une ville, offre des avantages non négligeables pour une entreprise: proximité de clients potentiels et de fournisseurs, meilleures possibilités de recrutement d'un personnel hautement qualifié, bonnes liaisons interrégionales et internationales de transport. Habiter en ville est également attractif: large éventail et attrait des offres d'emploi, diversité de l'offre dans le domaine des achats, de la formation, de la culture et des loisirs. Ainsi, entre 1980 et 1990, les parts des emplois et des habitants dans les zones urbaines ont augmenté de près de 10%.

Les villes et agglomérations disposent donc de nombreux avantages à faire valoir dans la concurrence entre sites, qu'il s'agisse d'attirer des entreprises ou des personnes. Les avantages et le profit à tirer d'une localisation proche du centre ont déjà été déterminé dans le rapport sur les centres urbains.

Le mandat à l'origine du présent rapport demandait des propositions concrètes pour une meilleure prise en considération des villes et agglomérations dans les activités de la Confédération. Les chapitres suivants sont donc essentiellement axés sur les défis spécifiques des zones urbaines. La description de ces défis ne doit pourtant pas faire oublier les chances qui sont offertes aux régions urbaines par leurs facteurs d'attractivité.

4.2 Évolution de l'espace urbain

4.2.1 Extension spatiale du milieu bâti³

L'extension spatiale du milieu bâti est un processus continu. L'analyse des données de la Statistique de la superficie montre qu'au milieu des années nonante, les surfaces d'habitat et d'infrastructures s'étaient agrandies de 13% par rapport au début des années quatre-vingts. L'extension spatiale du milieu bâti crée un certain nombre de problèmes parmi lesquels des coûts d'infrastructures élevés, la mise en question de la qualité de l'urbanisation (densité, mixité), la pression sur le paysage et la pollution de l'environnement. Toutefois, une certaine tendance à la densification du milieu construit et au développement vers l'intérieur semble tout de même se dégager.

4.2.2 Polarisation croissante de l'espace urbain⁴

Formée d'un réseau hiérarchisé de villes et d'agglomérations, l'armature urbaine de la Suisse se caractérise par une grande constance en matière de rôle et d'importance relative des différentes zones urbaines comme lieux d'habitat et d'activités.

Pourtant, dans le contexte d'une économie toujours plus tertiaire qui concentre les activités économiques dans

² BAK, *International Benchmark-report 2000*, Bâle, 2000.

³ Pour plus de détails voir: Kuster J., Meier H.-R., *La Suisse urbaine, Evolution spatiale et structure actuelle*, ODT, DETEC, juillet 2000.

Güller P., Breu Th., *Städte mit Zukunft, ein Gemeinschaftswerk*, NFP Stadt und Verkehr, Gesamtsynthese, vdf Verlag, Zürich, 1996.

⁴ Pour plus de détails voir: Kuster J., Meier H.-R., *La Suisse urbaine, Evolution spatiale et structure actuelle*, ODT, DETEC, juillet 2000.

Rossi A., *Concurrence territoriale et réseaux urbains: l'armature urbaine de la Suisse en transition*, vdf Verlag, Zurich, 1995.
Muggli Ch., Schulz H.-R., *Grossstädte und Städtehierarchie in der Schweiz*, NFP Stadt und Verkehr, Bericht 21, 1992.

les grands centres urbains, cette structure tend à être remise en question. L'émergence de cinq aires métropolitaines est le signe d'une polarisation progressive du système polycentrique des villes suisses. Au cours des deux décennies écoulées, on a ainsi constaté une concentration accrue du nombre d'emplois dans les aires métropolitaines de Zurich, Genève-Lausanne et Bâle.

Au sein de ces aires métropolitaines, plusieurs villes et agglomérations plus petites se trouvent de plus en plus prises dans la zone d'influence immédiate d'une grande agglomération voisine, ce que démontre l'augmentation des flux pendulaires des premières vers les secondes (par exemple Berthoud et Thoune par rapport à Berne). En revanche, les villes moyennes et petites, qui se situent en dehors des aires métropolitaines (par exemple dans le Jura, en Valais ou dans certaines parties de la Suisse orientale), ne profitent que de manière limitée des impulsions émanant des grands centres économiques au rayonnement international.

4.2.3 Processus de suburbanisation et conséquences⁵

La structure actuelle des agglomérations résulte du processus de sub- et périurbanisation caractérisé par l'extension territoriale des agglomérations et par les différenciations fonctionnelle et sociale.

La **différenciation fonctionnelle**, première caractéristique du processus de suburbanisation, se traduit par la séparation spatiale des fonctions de travail, d'habitat et de loisirs. Le travail tend à être concentré dans les villes-centres et l'habitat dans les communes d'agglomération. En 1995, 56% des emplois de toutes les agglomérations se concentraient ainsi dans les villes-centres, contre seulement 41% de la population résidente.

Toutefois, depuis le début des années quatre-vingts, les villes-centres ont régressé sur le plan des emplois au profit de communes d'agglomération de plus en plus éloignées du centre (phénomène des «edge-cities»). Le taux

d'emplois dans les villes-centres par rapport au total des emplois dans les agglomérations suisses a baissé de 64% à 56% entre 1975 et 1995. Cette évolution est surtout due aux surfaces limitées et coûteuses dans les centres, mais a aussi été favorisée par l'amélioration des transports.

Avec l'extension des agglomérations, les déplacements pendulaires ne cessent d'augmenter. Par exemple, dans les cinq plus grandes agglomérations, le taux de la population active occupée travaillant hors de sa commune de domicile est passé de 43% à plus de 50% entre 1980 et 1990.

L'éloignement et la dispersion des lieux d'habitat rendant difficile l'organisation des transports publics, la moitié environ des pendulaires utilisent encore actuellement la voiture pour se rendre quotidiennement à leur travail. Le transport public est encore plus difficile à organiser dans les agglomérations transfrontalières pour lesquelles les difficultés particulières de la collaboration avec des partenaires étrangers viennent s'ajouter à la dispersion de l'habitat.

Le développement important des communes d'agglomération en terme d'emplois implique que l'orientation des flux pendulaires vers la ville-centre, qui prédominait jusqu'ici, a tendance à faiblir, cédant la place à des flux pendulaires tangents en augmentation.

En fait, les processus de suburbanisation, de croissance du trafic et de construction d'infrastructures de transport se renforcent l'un l'autre. La qualité de l'offre de transport permet aux personnes actives d'habiter dans des communes toujours plus éloignées tout en conservant leur emploi en ville, sans avoir à supporter un temps de parcours dissuasif. L'extension des agglomérations implique alors un trafic accru qui nécessite un développement des infrastructures, développement qui donnera à son tour de nouvelles impulsions à l'extension des agglomérations.

La croissance du trafic au sein des agglomérations, outre les pressions sur le territoire et les questions de gestion

⁵ Pour plus de détails voir: Kuster J., Meier H.-R., *La Suisse urbaine, Evolution spatiale et structure actuelle*, ODT, DETEC, juillet 2000.

Güller P., Breu Th., *Städte mit Zukunft, ein Gemeinschaftswerk*, NFP Stadt und Verkehr, Gesamtsynthese, vdf Verlag, Zürich, 1996. *Rapport sur les centres urbains* du Conseil fédéral, 7 juin 1999.

et de financement qu'elle implique⁶, crée également une pression sur l'environnement. Le trafic pendulaire étant encore largement couvert par le transport individuel motorisé, les problèmes de bruit et de pollution de l'air sont en effet les principaux problèmes environnementaux que rencontrent les habitants des agglomérations et plus particulièrement ceux des villes-centres et des communes d'agglomération situées le long des grands axes de trafic et aux alentours des aéroports.

Le trafic est le principal responsable des émissions d'oxydes d'azote (NOx), dont la valeur limite de la moyenne annuelle continue d'être dépassée le long des routes et dans les villes, alors que la situation s'est améliorée dans les agglomérations à l'écart des axes routiers. L'ozone, composante principale du smog estival, est stable voire en augmentation dans les zones urbaines, alors que le phénomène a tendance à diminuer dans les zones rurales.

Comme l'amélioration de l'offre dans le domaine des transports, la diminution de la qualité de l'environnement dans les centres d'agglomération peut être considérée comme un facteur renforçant le phénomène de suburbanisation.

La **différenciation sociale** (A-Stadt⁷), ou ségrégation, est la deuxième caractéristique liée au processus de suburbanisation. Dans leur grande majorité, les jeunes familles disposant de revenus moyens à élevés tendent à s'installer dans les communes à la périphérie des agglomérations. Elles y bénéficient d'une offre de logements correspondant mieux à leurs besoins (appartements plus grands et offre plus importante d'objets à prix abordables) et d'une meilleure qualité de vie (espaces verts, qualité de l'environnement). De plus, elles peuvent bénéficier, grâce à une mobilité toujours croissante, des infrastructures culturelles et de loisirs mises à disposition par le centre, sans avoir à les financer.

Dans les villes-centres se concentrent les populations plus faibles socialement (pauvres, personnes âgées, étrangers, jeunes en formation, ...). En effet, si les conditions d'habitat y sont moindres, les villes-centres, et en particulier les plus grandes, offrent par contre aux personnes en difficulté un plus grand anonymat, ainsi que des prestations sociales nombreuses et diversifiées. Les pourcentages de personnes vivant seules, de personnes âgées et de personnes étrangères, par exemple, sont ainsi, presque sans exception, plus élevés dans la ville-centre que dans le reste de l'agglomération et ceci quelle que soit la taille de l'agglomération considérée.

Les villes-centres des agglomérations deviennent ainsi le lieu de cristallisation des problèmes sociaux (pauvreté, drogue, intégration des étrangers, ...). Cette situation se répercute également sur la qualité de l'habitat lorsque se forment des quartiers pauvres, et qu'apparaissent des signes de dégradation, des processus de désinvestissement, et un manque de rénovation.

Ce constat de différenciation sociale doit toutefois être relativisé d'une part par les grandes différences existant entre les communes d'agglomération qui, en fonction de leur situation géographique et de leur politique d'aménagement du territoire, peuvent présenter des situations analogues aux centres. D'autre part, au sein des villes-centres, une forte différenciation sociale peut apparaître, liée aux efforts visant à redonner une place à l'habitat en ville, parfois en rénovant de manière luxueuse d'anciens quartiers («gentrification»). Enfin, à l'intérieur même des quartiers, on peut constater aujourd'hui de plus en plus des différenciations sur un petit espace selon la nationalité, l'âge et la catégorie sociale, en fonction de l'exposition des logements aux nuisances sonores et à la pollution de l'air.

Le processus de suburbanisation et ses caractéristiques de différenciations fonctionnelle et sociale a également des conséquences particulières sur les finances des villes et communes centrales résultant des fonctions particulières qu'elles assument au sein des agglomérations.

Les besoins financiers des villes sont influencés par les nombreuses prestations qu'elles offrent à l'ensemble des habitants de l'agglomération dans les domaines de la culture et des sports, de l'éducation, de la santé, des trans-

⁶ Voir également Rapport du Groupe de travail Bieri sur le transport dans les agglomérations du 1er mai 2001

⁷ De l'allemand «älteren und armen Personen, Alleinstehenden, Alleinerziehenden, Abhängigen, Auszubildenden, Arbeitslosen, Ausgesteuerten, Ausländern, Aussteigern»

ports et de la sécurité, ainsi que par les frais d'infrastructures et de fonctionnement liés aux postes de travail. Lorsque le principe d'équivalence fiscale n'est pas respecté, c'est-à-dire lorsque le cercle des payeurs ne correspond pas à celui des bénéficiaires, l'offre de ces prestations implique que les villes supportent des charges de centre. Il est toutefois important de mentionner que les infrastructures liées aux prestations de centre impliquent un certain nombre d'avantages (image, pouvoir de décision, accessibilité, ...) qui ne doivent pas être négligés.

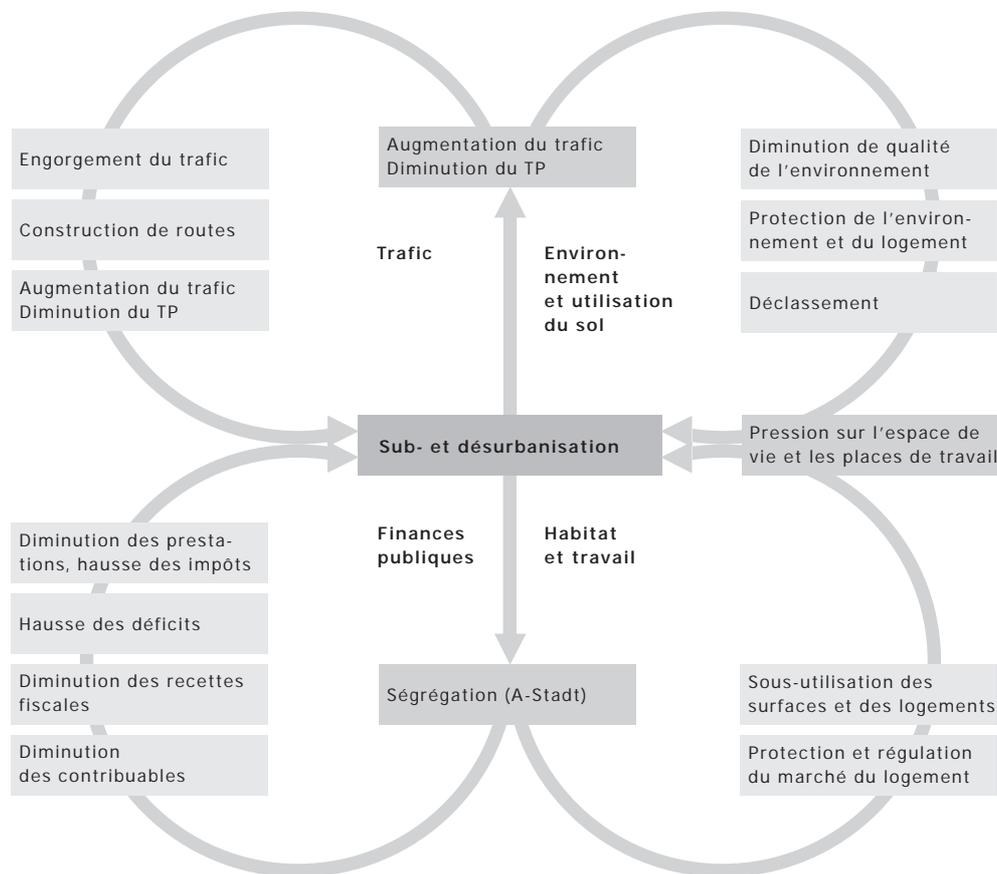
Les besoins financiers des centres sont aussi influencés par la gestion et le financement de nombreux problèmes sociaux découlant de la structure de leur population.

Dans les périodes de haute conjoncture, ces besoins peuvent être couverts par les recettes des impôts sur les en-

treprises qui tendent à se concentrer dans les zones centrales. Ces recettes qui compensent la relative faiblesse des recettes de l'impôt sur le revenu, due à la structure socio-démographique des communes-centres. Mais cet équilibre est soumis à la bonne santé de l'économie. Lorsque cet équilibre est rompu, l'état des finances publiques d'une ville-centre d'agglomération peut également devenir un facteur renforçant le processus de suburbanisation. Dans la mesure où une ville-centre est confrontée à un déficit tel que des réductions de l'offre de services publics ou des hausses des impôts s'avèrent nécessaires, les ménages les mieux dotés, touchés en priorité, seront incités à s'en aller.

Dans le cadre du programme national de recherche «Villes et transports», R.-L. Frey⁸ résumait le processus de suburbanisation comme suit:

Sub- et désurbanisation



⁸ Güller P., Breu Th., *Städte mit NFP Stadt und Verkehr, Gesamtsynthese*, vdf Verlag, Zürich, 1996.

4.3 Déficit de prise en considération dans le cadre des politiques fédérales

La Confédération dispose de compétences dans de nombreux domaines et met à disposition des moyens financiers, parfois considérables, qui influencent fortement le développement territorial des zones urbaines tel qu'il a été décrit précédemment.

De plus, l'article 50 de la Constitution fédérale⁹ exige désormais que la Confédération tienne compte des conséquences de ses activités pour les communes et qu'elle prenne en considération la situation particulière des villes et agglomérations.

Toutefois, la réalité urbaine de la Suisse ne faisant l'objet que d'une reconnaissance récente, les politiques fédérales n'ont jusqu'ici que peu pris en considération les besoins spécifiques de l'espace urbain, ainsi que les objectifs fixés pour ce dernier dans les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse et dans le Message relatif à une nouvelle orientation de la politique régionale (voir chapitre 6).

Partant du Rapport sur les centres urbains, et des résultats d'une enquête auprès des villes leur demandant d'identifier leurs principaux défis¹⁰, huit domaines politiques jugés prioritaires ont été retenus: la politique d'organisation du territoire, la politique des transports et la politique de l'environnement qui sont indissociables, la politique sociale, la politique financière, la politique du logement, la politique de la culture et la politique du sport.

La politique d'intégration des étrangers ne sera que brièvement mentionnée dans le cadre de ce rapport. Ce do-

maine fait l'objet des travaux de la Conférence qui seront tirées de ces travaux devront être prises en considération dans pour la politique des agglomérations de la Confédération.

Si les domaines ci-dessus ont été considérés comme prioritaires au moment de l'analyse, il est évident qu'à l'avenir, en fonction de l'évolution future de la situation des villes et agglomérations, d'autres domaines de l'activité publique pourront être pris en considération.

4.3.1 Déficits de la politique d'organisation du territoire

Nous entendons par politique d'organisation du territoire:

- au sens strict l'aménagement du territoire et la politique régionale,
- au sens large l'ensemble des politiques ayant un impact sur le territoire, et plus particulièrement la coordination de ces politiques.

La politique d'organisation du territoire actuelle présente certains déficits dans sa dimension urbaine.

Nouvelle orientation de la politique régionale à concrétiser pour les zones urbaines

Au cours de sa première période de mise en œuvre (1974–1996), la politique régionale était orientée vers les régions périphériques et de montagne et poursuivait essentiellement un objectif de redistribution.

Depuis 1996 toutefois, l'idée-force de la nouvelle politique régionale consiste à promouvoir la capacité concurrentielle et le développement durable des régions, ces dernières étant considérées avec leurs potentiels et besoins spécifiques.

La volonté exprimée alors de considérer également les zones urbaines n'a pas encore été mise en œuvre et doit aujourd'hui être concrétisée.

Manque de stratégies concrètes de développement de l'espace urbain

Dès 1996, les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse ont fixé, entre autres, la stratégie générale d'aménager les zones urbaines. Cette stratégie doit parti-

⁹ Art. 50 Cst.

¹ L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal.

² La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes.

³ Ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne.

¹⁰ Union des villes suisses, *Die Stadt morgen – Demain les villes*, Berne, 1997.

ciper à l'objectif plus global d'un développement durable du territoire suisse (voir chapitre 6 pour plus de détails).

Partant des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, la Confédération a aujourd'hui besoin d'établir des objectifs précis ainsi que des stratégies et mesures concrètes relatives à l'évolution de l'urbanisation de la Suisse, sur lesquelles elle puisse se fonder pour définir l'orientation des politiques sectorielles, et qui lui permettent de prendre en considération les aspects transversaux, les interdépendances entre les différents problèmes et domaines d'action politiques, et d'assurer la cohérence des différentes actions sectorielles.

Coordination insuffisante des activités fédérales ayant un impact sur l'espace urbain

Si un engagement cohérent du Conseil fédéral et des offices fédéraux concernés à l'égard de l'espace urbain exige des stratégies concrètes, il exige également une coordination efficace des activités sectorielles importantes pour les villes et agglomérations au sein de l'administration fédérale, et ce pour plusieurs raisons:

- les domaines politiques importants pour la problématique urbaine actuelle sont nombreux et variés (transport, environnement, aménagement du territoire, finance, politique sociale, intégration des étrangers, logement, culture et sport);
- d'une manière générale, les causes des problèmes sont souvent à chercher dans d'autres secteurs que celui dans lequel on essaie de répondre aux problèmes (transport et environnement par exemple);
- il est nécessaire de garder une vision d'ensemble de l'action engagée à l'égard de l'espace urbain dans le cadre des diverses politiques sectorielles.

La Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT), conformément à l'ordonnance du 22 octobre 1997 sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire, assure déjà cette fonction de coordination transversale de manière générale pour les activités de la Confédération ayant un impact sur le territoire.

Toutefois, les quatre réunions annuelles de cette conférence et le vaste champ thématique qu'elle est censée couvrir ne lui ont jusqu'ici permis que de traiter en marge la thématique des zones urbaines. Par ailleurs, des of-

fices importants pour la politique des agglomérations, comme par exemple l'Office fédéral des assurances sociales ou l'Office fédéral des étrangers, ne sont pas membre de la COT.

Lacunes dans l'observation du territoire urbain

L'orientation des politiques fédérales conformément aux objectifs de l'organisation du territoire exige que les éléments d'information spécifiques, nécessaires à l'élaboration des différentes politiques sectorielles, soient disponibles.

De nombreuses données statistiques relatives à l'organisation du territoire, et intéressant les différentes politiques sectorielles, sont disponibles auprès de la Confédération, des cantons ou des communes. Pourtant, il n'existe pas jusqu'à présent d'analyse coordonnée à l'échelle nationale de ces données statistiques dans la perspective de la problématique de l'espace urbain.

Dans le contexte de l'observation du territoire, les agglomérations transfrontalières occupent une position particulière. En effet, le manque de connaissance au niveau statistique de la partie internationale des agglomérations transfrontalières ne facilite pas la prise en considération adéquate, par les politiques fédérales, de la réalité de ces agglomérations.

Kreuzlingen, par exemple, est une petite agglomération si l'on considère uniquement la partie suisse. Par contre, la prise en compte de la partie allemande (Constance) quadruple sa population (près de 100000 habitants en 1990), et place l'agglomération au même rang que les agglomérations de Winterthur ou St Gall.

En conséquence, la taille des agglomérations transfrontalières, leur potentiel de développement, et leur place dans la hiérarchie urbaine sont sous-estimés, et la complexité à laquelle elles sont confrontées dans la gestion de leur développement n'est pas suffisamment prise en considération. Des conséquences négatives peuvent en résulter lors de décisions stratégiques relatives, par exemple, aux réseaux nationaux d'infrastructures (planification et développement du réseau ferroviaire, choix de localisation des HES, ...).

4.3.2 Déficits de la politique des transports

Conformément au principe de subsidiarité, la Confédération joue un rôle secondaire en matière de trafic d'agglomération. Il n'existe donc pas à proprement parler de politique fédérale relative aux transports dans les agglomérations. La compétence dans ce domaine relève avant tout des cantons et des communes. Dans ce contexte, les zones urbaines rencontrent principalement les problèmes ci-dessous.

Déficits relatifs aux transports publics

La révision de la Loi sur les chemins de fer de 1996 a introduit des modifications importantes en matière de transport régional et mis en place une procédure moderne de subventionnement. L'introduction du principe de la commande de prestations et de la concurrence entre les différentes entreprises ont apporté de réelles améliorations dans l'offre et les prix au niveau régional.

Toutefois, le système accuse des faiblesses: le trafic local au sens strict (trams, bus) n'est pas pris en compte dans les aides financières de la Confédération, alors que le soutien financier de la Confédération au trafic régional des personnes, respectivement au système des trains RER, profite d'une part aux agglomérations mais également aux régions rurales. Le manque d'engagement de la Confédération dans le financement de projets d'infrastructure à la limite du trafic local et du trafic régional est particulièrement problématique pour les agglomérations.

Ainsi, les communes doivent prendre en charge les frais non couverts d'infrastructure et d'exploitation liés aux transports urbains au moyen de leurs seules recettes fiscales. En effet, la possibilité pour les agglomérations d'utiliser les sommes affectées provenant de l'impôt sur les huiles minérales est extrêmement faible. Compte tenu des difficultés financières rencontrées ces dernières années par la Confédération, l'application de l'Ordonnance sur la séparation des courants du trafic a été suspendue.

Le groupe d'experts sur le transport dans les agglomérations (groupe Bieri) a souligné dans son rapport le manque manifeste de moyens financiers au sein des zones urbaines.

Déficits relatifs au transport privé

Pour ce qui est du transport privé, la politique nationale des infrastructures routières n'a pas été orientée jusqu'ici vers les agglomérations. En effet, son objectif est de relier entre elles les principales villes du pays. Le réseau autoroutier s'est donc construit autour des agglomérations, sans vraiment prendre en considération les éventuels problèmes de capacité des routes cantonales et communales. Les cantons et les communes sont ainsi contraints de construire ou d'agrandir leurs routes afin d'éviter que des bouchons se forment à proximité des sorties d'autoroutes. En outre, il existe une concurrence entre le trafic national et le trafic d'agglomération dans l'utilisation des nœuds routiers.

L'introduction de la RPLP pour le trafic routier de marchandises permet la mise à disposition d'un outil économique moderne, l'internalisation des coûts externes et de nouvelles rentrées fiscales. Toutefois, cette mesure ne serait intéressante pour les zones urbaines que si elle était envisagée également pour le transport de personnes, qu'il soit routier ou aérien.

Les moyens pour financer le transport privé font également défaut. En effet, selon une étude récente¹¹, le trafic motorisé provoque chaque année, au niveau de l'ensemble des communes, un déficit de 1.5 milliard de francs qui doit être comblé par le biais de recettes fiscales. Les communes sont doublement désavantagées: elles ne perçoivent pas de taxes spéciales, à l'exception des taxes de parcage, et ne touchent que très peu de contributions de transfert de la part des cantons.

Au niveau cantonal, grâce notamment à l'impôt sur les véhicules à moteur, les comptes s'équilibrent globalement, certains cantons présentant des déficits et d'autres un résultat positif. La Confédération, quant à elle, peut financer ses dépenses grâce à la perception des droits sur les carburants.

Les villes manquent ainsi de moyens financiers pour la construction des routes, la mise sur pied de mesures vi-

¹¹ Blöchliger H. et al., *Finanzierung des Verkehrs von morgen. Analysen und Reformen*, PNR 41

«Transport et environnement», Rapport D9, Berne 1999.

sant à favoriser le trafic lent, les mesures de délestage et la gestion du trafic.

Déficits relatifs au trafic lent

Le trafic lent, aussi appelé «éco-mobilité», «human powered mobility» ou encore «trafic non motorisé», comprend les déplacements à pied, à vélo et au moyen des nouvelles formes de mobilité comme les rollers, skates, etc.

Plusieurs études récentes¹² montrent que le trafic lent présente un important potentiel d'amélioration du trafic voyageurs dans les agglomérations et pour les déplacements liés aux loisirs. La Confédération souhaite que cette façon écologique et quasi-silencieuse de se déplacer soit davantage utilisée. Le DETEC présente d'ailleurs dans sa stratégie le trafic lent comme faisant partie des principales mesures de la politique des transports.

Faible coordination entre urbanisation et transport

La coordination de l'urbanisation et des transports est une condition préalable importante pour une organisation efficace et écologique des transports. La répartition des compétences sur l'ensemble des niveaux étatique ne facilite pas la coordination entre ces deux domaines.

La réorganisation de l'ARE, en particulier l'intégration au sein de cet office de l'aménagement du territoire et de la coordination des transports, peut participer au comblement de ces lacunes.

4.3.3 Défis de la politique de l'environnement

Comme mentionné au chapitre 4.2.3, les problèmes environnementaux principaux pour les villes et agglomérations sont générés essentiellement par le trafic, c'est-à-dire le bruit et la pollution de l'air.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique fédérale de l'environnement, les villes et agglomérations sont confrontées à deux problèmes centraux:

- La mise en concordance des objectifs de l'aménagement du territoire et de ceux de la protection de l'environnement: la concentration de l'urbanisation fait partie des objectifs principaux de l'aménagement du territoire; mais cette concentration peut impliquer, dans les villes, une hausse de la charge pour l'environnement et une atteinte aux valeurs naturelles. Les instruments de l'aménagement du territoire et de la législation de l'environnement ne sont à cet égard pas encore harmonisés de manière optimale.
- La mise en œuvre des mesures de protection de l'environnement: dans le domaine de la protection contre le bruit, par exemple, le manque de moyens contribue à un important retard de mise en œuvre. Dans le cadre de l'OPAIR, le système compliqué de versement des contributions ne facilite pas la mise en œuvre.

4.3.4 Défis de la politique sociale

La Constitution fédérale comporte un droit fondamental à une aide dans les situations de détresse et des buts sociaux pour lesquels la Confédération et les cantons s'engagent. La Confédération est compétente en matière d'assurances sociales; l'aide sociale, subsidiaire, ainsi que d'autres allocations et prestations sociales sont du ressort des cantons. Les communes ne sont ainsi pas des partenaires directs de la Confédération, mais elles assurent des tâches d'exécution et supportent une grande partie des charges de l'aide sociale et des services sociaux; ceci concerne particulièrement les villes et agglomérations. Elles sont donc affectées de différentes manières par l'évolution des assurances sociales.

Du point de vue des villes et agglomérations, où se concentrent les groupes de population les plus vulnérables (voir ch. 4.2.3), les assurances sociales fédérales présentent des lacunes dans la couverture de certains risques sociaux, soit qu'il n'existe pas de compétence pour ces risques (chômage de longue durée, absence de revenu, par ex.), soit que les prestations d'assurance ne suffisent pas à couvrir les besoins ou ne soient versées qu'après un délai (par ex. indemnités de chômage, rentes d'invalidité). Une politique générale destinée à améliorer la situation de groupes cibles, comme les familles à bas revenus avec enfants, est donc aussi susceptible d'allé-

¹² Apel D. et al., *Kompakt, mobil urban: Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich*, Difu-Beitrag zur Stadtforschung 24, Berlin, 1997.
Réseau piétons-vélos (éd.), *Investissements dans l'avenir, promotion de la circulation des piétons et des bicyclettes*, Dossiers du PNR 41 «Transport et environnement», Volume M32, Berne 2001.
Réseau piétons-vélos (éd.), *L'avenir appartient aux déplacements à pied et à vélo. Etat des connaissances, mesures et potentiels. Vers un réorientation des politiques de transport*, PNR41, Rapport A9, Berne 1999.

ger la charge de l'aide sociale des villes et agglomérations.

Le déficit de coordination des politiques sociales aux différents niveaux est souvent mis en évidence par les cantons et les communes. Ce déficit se manifeste d'une part par la prise en compte insuffisante des conséquences des politiques fédérales sur les prestations cantonales et communales lors de révisions de lois notamment (durcissement des conditions d'octroi de prestations d'assurance sociale, par ex.). D'autre part, ce déficit s'observe dans les difficultés de la collaboration interinstitutionnelle entre les organes d'exécution des politiques sociales. Les mesures relatives à la consultation des agglomérations et des villes, en application de l'article 50 de la Constitution, devraient leur permettre d'être consulté suffisamment tôt sur la définition des normes. Les efforts en cours pour améliorer la collaboration entre les institutions chargées de l'intégration sociale et professionnelle viennent quant à eux renforcer la coordination dans la mise en œuvre.

Aux déficits mentionnés sont liées des conséquences financières sous forme de transferts de charges, encore peu étudiés et mal connus, entre les institutions et entre les différents niveaux. Les charges supportées par les villes centres liées à la structure de leur population et aux infrastructures qu'elles mettent à disposition ne sont pas prises en compte dans la péréquation financière fédérale et parfois mal compensées dans les systèmes intracantonaux. Les réformes en cours devraient y remédier (voir ch. 4.3.6).

4.3.5 Déficiences de la politique d'intégration des étrangers

Un groupe de travail «Politique de l'intégration et des étrangers» a été constitué au sein de la Conférence tripartite sur les agglomérations (voir chapitre 8.2). Il est placé sous la présidence de la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police. Des représentants des villes et des communes, ainsi que de la Confédération (Commission fédérale des étrangers/Office fédéral des étrangers) y participent. Il est chargé d'établir une vision commune des problèmes et solutions possibles dans le cadre des compétences des communes/villes, des cantons et de la Confédération. Cet état des lieux devra tenir compte de l'actuelle répartition des compétences et des

institutions existantes (par exemple, la Commission fédérale des étrangers).

Dans ce contexte, il s'avère prématuré de décrire, dans le cadre du présent rapport, la problématique relative à la politique fédérale en matière d'intégration des étrangers, ainsi que d'envisager des propositions de mesures.

4.3.6 Déficiences de la politique financière

La règle de l'imposition des personnes physiques au lieu de domicile, et la liberté du choix du taux d'imposition des cantons et des communes font partie des principes essentiels du système fiscal suisse.

L'imposition des personnes physiques au lieu de domicile s'explique, entre autres, par le fait que c'est à ce dernier qu'incombent les coûts d'éducation des enfants des personnes qui font la navette entre leur domicile et leur lieu de travail, ainsi que les contributions destinées aux soins des personnes âgées qui exerçaient autrefois leur activité lucrative en dehors du canton ou de la commune.

L'autonomie fiscale est, quant à elle, justifiée par la volonté de permettre au citoyen de choisir la commune ou le canton qui satisfait ses préférences relatives à la pondération entre charge fiscale et prestations publiques.

Toutefois, ces principes ne permettent pas de prendre en considération les problèmes de charges des centres liés au processus de suburbanisation (coûts liés aux places de travail, à l'offre de transports, à la sécurité, à la culture et aux loisirs, au départ des revenus élevés).

Comme il s'agit en fait de péréquation de charges, le moyen le plus adapté pour résoudre ces problèmes est la péréquation financière.

L'actuelle péréquation financière fédérale ne tient pas compte des questions d'externalités entre cantons, c'est-à-dire de la non-correspondance entre les cercles des payeurs, décideurs et bénéficiaires d'une prestation publique, à l'origine d'une partie des charges de centres.

De plus, si la péréquation financière fédérale actuelle tient compte des charges particulières que subissent certains cantons du fait de leur situation géographique, elle ne tient pas compte des charges financières excessives

portées par certaines communes et cantons, dues à un pourcentage supérieur à la moyenne de personnes âgées, de bénéficiaires de l'aide sociale, de population étrangère ou de personnes au chômage par exemple.

Ces lacunes devraient être comblées par la mise en œuvre de la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Les efforts entrepris dans différents cantons pour mettre en œuvre une péréquation financière intracantonale prenant en compte les charges de centres devraient également apporter de sensibles améliorations.

4.3.7 Déficiences de la politique du logement

De par son objectif d'améliorer l'offre de logements à des conditions financièrement supportables, la politique du logement est importante dans la perspective de garantir l'attractivité économique et une qualité de vie élevée dans les villes et agglomérations.

La politique du logement contribue à une qualité de vie élevée dans les villes et agglomérations dans la mesure où elle contribue à maintenir la paix sociale, à éviter des effets de vandalisme ou de dégradation, à assurer l'intégration des différentes générations et des populations étrangères, à mieux accepter les mutations économiques et ainsi à alléger le poids de la prévoyance et de l'action sociale. Autant de défis particulièrement présents dans les agglomérations et en particulier dans les villes-centres.

De plus, de bonnes conditions de logement constituent un atout pour les places économiques importantes que sont les villes et agglomérations. Elles sont considérées par les entreprises à forte valeur ajoutée comme des avantages pour leur implantation.

La politique du logement est également importante dans la mesure où la définition des bâtisses ou des groupes de population susceptibles de bénéficier d'un encouragement, a un impact sur le développement de l'urbanisation.

La Commission fédérale pour la construction de logements a estimé, en 1999, que la politique du logement a eu des résultats positifs pendant longtemps. Les indicateurs du marché et de l'offre de logements montrent que

la situation en matière de logement s'est globalement améliorée et que les problèmes traditionnels, tels que l'insuffisance généralisée de l'offre, ont perdu beaucoup de leur acuité.

Toutefois, un certain nombre de problèmes émergents peuvent difficilement être pris en considération dans le cadre de la législation actuelle.

Une partie de ces problèmes touche particulièrement les villes-centres et les agglomérations. Les premiers sont mentionnés au chapitre 4.2.3: besoin de rénovation et baisse de la qualité de l'approvisionnement dans certains quartiers, segmentation et polarisation croissantes du marché du logement.

De plus, en cas de nouvelle pénurie de logements, les couches défavorisées de la population, fortement présentes dans les villes-centres et communes proches, seront les premières touchées: discrimination de certains groupes à risque (étrangers, familles monoparentales, malades, personnes sortant de prison, etc.), et difficulté d'assumer une charge élevée due au logement.

Enfin, la faible prise en compte actuelle des exigences du développement durable (par exemple: implantation de construction telle qu'elle implique une augmentation du nombre des déplacements, desserte insuffisante des quartiers périphériques par les transports publics), est particulièrement problématique au sein des agglomérations qui font face au processus de suburbanisation, ainsi qu'à la gestion du trafic pendulaire et de ses nuisances pour l'environnement.

4.3.8 Déficiences de la politique de la culture

Le bénéfice offert par la promotion culturelle et l'entretien du parc patrimonial est aujourd'hui généralement reconnu: la création d'emplois, les firmes occupant des immeubles de prestige ou investissant dans l'art, ainsi que les œuvres ou monuments utilisés dans la publicité attestent de l'emprise croissante de la culture et du patrimoine bâti dans l'économie de marché. Il suffit de considérer l'essor du tourisme culturel et urbain pour mesurer l'effet multiplicateur élevé des fonds consacrés à la promotion culturelle.

Bien que la législation confère aux cantons la compétence en matière de culture, le rôle subsidiaire joué par la Confédération n'en est pas moins déterminant. D'une part, l'octroi d'aides financières permet de compléter les subventions cantonales. D'autre part, cette position prééminente offre la possibilité de pondérer les engagements en fonction des situations spécifiques et de garantir ainsi une certaine diversité culturelle comme modèle de cohabitation propre à notre pays.

Malgré l'importance des villes, et surtout des plus grandes, dans le domaine culturel (tant du point de vue du financement des infrastructures et de l'encouragement à la culture, que comme lieux de création), aucune analyse approfondie à ce sujet n'a été effectuée de la part de la Confédération.

Une première approche permet toutefois de relever les déficits suivants de la politique de la culture de la Confédération:

- La politique culturelle de la Confédération est fondée sur l'article 69 de la Constitution fédérale. Cependant il n'existe pas de concept de politique culturelle qui décrive précisément le rôle de la Confédération vis-à-vis des cantons et des agglomérations. En conséquence, l'engagement de la Confédération reste ponctuel et ne suit pas une systématique.
- Plus une agglomération est attractive sur le plan de l'offre culturelle, plus elle attire de créateurs. Ce processus accroît le potentiel et l'offre culturels de l'agglomération, mais également les demandes de soutien de la part des artistes, et par conséquent la charge financière des communes, en particulier des villes-centres. Le rayonnement culturel d'une ville et de son agglomération dépasse bien souvent l'échelle régionale. Pourtant, les charges financières supportées n'ont pas fait jusqu'ici l'objet d'une péréquation.
- Concernant la protection du patrimoine:
 - La grande part du parc immobilier est constituée d'immeubles construits au XX^{ème} siècle dont la rénovation nécessite des connaissances particulières. Or les programmes de formation ou post formation en sauvegarde du patrimoine bâti contemporain ne semblent pas suffisants, d'où une pénurie de spécialistes au niveau national.

- Les friches industrielles en milieu urbain ont un fort potentiel mais nécessitent souvent une attention spécifique en matière de sauvegarde. La valeur du patrimoine industriel étant encore largement méconnue, cette attention n'est aujourd'hui que peu présente.

4.3.9 Défis de la politique du sport

La Constitution fédérale (art. 68) donne à la Confédération un mandat d'encouragement du sport. Le Concept du Conseil fédéral pour une politique du sport en Suisse, datant du 11 décembre 2000, fixe les objectifs et les actions à entreprendre. La notion de sport y est entendue au sens large et comprend aussi l'exercice quotidien et les jeux.

Ce concept mentionne les déficits généraux dans la pratique du sport. Le tiers de la population est ainsi clairement trop peu active. Les effets négatifs de cette situation se font ressentir en termes de santé, de qualité de vie et en termes économiques. Par exemple, elle implique directement 1.6 milliards de francs par année de frais médicaux (sans tenir compte des coûts économiques induits). Cette problématique concerne plus particulièrement les villes et agglomérations qui sont aujourd'hui, et d'une manière générale, trop peu propices à l'exercice physique.

Le concept constate également que le potentiel qu'offrent l'exercice et le sport en termes sociaux n'est pas suffisamment exploité (par exemple pour l'intégration des minorités, la prévention des dépendances et de la criminalité).

La Confédération souhaiterait donner, en collaboration avec l'ensemble des partenaires concernés, une impulsion intellectuelle et matérielle afin de remédier à ces déficits.

4.4 Défis de collaboration verticale

La coopération entre la Confédération, les cantons et les villes/communes est nécessaire pour plusieurs raisons:

- Le fédéralisme suisse actuel est marqué par l'imbrication de diverses structures financières, légales et organisationnelles. Les compétences et les ressources financières n'appartiennent que rarement à un seul acteur.

- Les espaces de décision ne recoupent souvent plus les espaces des problèmes ce qui implique que les villes et agglomérations ne peuvent plus résoudre leurs problèmes seules. Les zones urbaines dépassant souvent les frontières cantonales, les cantons sont également confrontés à ce problème.
- la mise en place de mesures afin de résoudre les problèmes exige qu'elles soient acceptées par les acteurs chargés de leur mise en œuvre. Cette acceptation peut être améliorée grâce à la communication et à l'interaction des acteurs concernés au moment de la formulation des politiques dans le cadre de processus de collaboration ouverts et flexibles.

La Confédération est, par ailleurs, tenue d'améliorer la collaboration verticale avec les cantons, et avec les villes/communes de par:

- L'avis du Conseil fédéral du 27 avril 1998 sur le rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats «Mise en œuvre des politiques fédérales: collaboration entre la Confédération et les cantons et prise en compte des avis cantonaux lors des procédures de consultation» (FF 1998 3309). Dans le cadre de cet avis, le Conseil fédéral a reconnu la nécessité d'associer les cantons, et le cas échéant aussi les communes/villes, suffisamment tôt à l'élaboration des politiques fédérales et de mieux tenir compte de leur avis lors des procédures de consultation et s'est engagé à prendre des mesures concrètes dans ce sens.
- L'article 43, alinéa 2bis de la Loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11) en vigueur depuis le 1er juin 2000, qui fait suite à l'initiative parlementaire Rhinow (96.456 Amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la Confédération). Cette disposition exige que le Conseil fédéral indique comment les modalités d'exécution du projet ont été étudiées au cours de la procédure législative préliminaire, qui sera chargé de la mise en œuvre et quels coûts les cantons et les communes devront assumer. L'article 47bis alinéa 1bis de la même loi prévoit que les commissions parlementaires, lorsqu'elles délibèrent des problèmes liés à la mise en œuvre des projets qu'elles sont chargées d'examiner, peuvent inviter les cantons ou milieux intéressés (soit par exemple les communes/villes) à donner leur avis.
- L'article 50, alinéa 2 et 3, de la Constitution fédérale qui impose à la Confédération de tenir compte des

conséquences éventuelles de son activité sur les communes et, dans ce cadre, de prendre en considération la situation particulière des villes et des agglomérations.

En 1995 déjà, dans le cadre d'une enquête auprès de l'ensemble des offices fédéraux¹³, le Département fédéral de justice et police concluait que:

- Bien qu'en vertu de l'ordre juridique en vigueur, les cantons soient les principaux partenaires de la Confédération, des contacts ponctuels ou périodiques fréquents existent avec les villes/communes.
- La collaboration avec les villes/communes ne bénéficie que rarement d'un ancrage juridique à l'échelon de la loi ou de l'ordonnance, ou de structures propres.
- La coopération avec les villes/communes est en général axée sur l'exécution des mesures fédérales ou cantonales. Il est moins fréquent que les villes/communes soient associées dès le début à l'élaboration des politiques fédérales susceptibles de les concerner.
- Si de nombreux liens directs existent entre la Confédération et les villes/communes, ces collaborations ponctuelles n'obéissent pas à une action coordonnée à l'égard des zones urbaines.

Dans le cadre des analyses préliminaires au présent rapport, l'Université de Zurich a mené une enquête auprès d'experts et de spécialistes des villes, cantons et offices fédéraux¹⁴. Cette enquête avait pour but de dresser un état des lieux actuel des instances de coordination tripartites existantes entre la Confédération, les cantons et les villes/communes dans des domaines importants pour les zones urbaines, en particulier les politiques des transports, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et la politique sociale (voir en Annexe 2 la liste détaillée des instances couvertes).

Les résultats de cette enquête viennent confirmer et préciser quelque peu les résultats de l'enquête du DFJP de 1995. A savoir:

¹³ Office fédéral de la justice, *Résultats de l'enquête menée au sein de l'administration fédérale en 1994/95 sur l'existence et le développement de contacts entre la Confédération et les villes*, DFJP, 1995.

¹⁴ Schenkel W., Güller M., *Zusammenarbeit und Koordination zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Städten im Rahmen der Agglomerationspolitik*, Schlussbericht zuhanden ARE/seco, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, Dezember 2000.

- En raison des bases légales et d'une politique inexistante jusqu'ici à l'égard des agglomérations, les collaborations trilatérales sectorielles intéressantes pour les zones urbaines sont exceptionnelles et ponctuelles.
- Les formes bilatérales de coopération sont par contre très fréquentes. Les contacts des cantons avec les villes et communes sont le plus souvent ad hoc en fonction de projets.
- Dans les domaines des transports, de l'environnement et de l'aménagement du territoire, la coopération entre la Confédération, les cantons et les communes/villes, dans le cadre de la mise en œuvre, prend de multiples formes et fonctionne plutôt positivement. Par contre, les villes/communes mériteraient d'être mieux impliquées dans l'élaboration des politiques fédérales.
- Dans le domaine social, la Plate-forme de coordination et de service a permis d'instaurer un dialogue constructif pour le règlement des problèmes liés à la drogue. Mis à part cette initiative, la coopération, lors de la mise en œuvre, est essentiellement formelle dans le cadre de procédures très réglementées. Les lois relatives aux assurances sociales sont susceptibles d'avoir des répercussions sur l'aide sociale. La participation de représentants des communes ou villes aux travaux préparatoires liés à la révisions de ces lois n'est actuellement pas suffisante pour intégrer suffisamment tôt la prise en compte de ces répercussions.
- Dans l'ensemble des domaines sectoriels étudiés, les conférences des directeurs cantonaux (DTAP/BPUK, CTP/KöV, CDS/SODK), principalement vouées à la collaboration intercantonale, ont entrepris des efforts pour impliquer dorénavant des représentants des villes. Elles offrent ainsi un point d'ancrage prometteur pour le renforcement de la collaboration tripartite sectorielle.

Le renforcement des collaborations verticales tripartites dans les divers domaines politiques intéressant les villes et agglomérations est nécessaire à une meilleure prise en considération des besoins de ces dernières et à une plus grande efficacité dans la mise en œuvre des politiques fédérales. Mais il ne doit pourtant pas laisser oublier l'importance d'une collaboration tripartite transversale forte (l'importance de la collaboration transversale est mentionnée au chapitre 4.3.1; ces réflexions valent également pour la collaboration verticale).

L'étude de l'Université de Zurich a également fait ressortir qu'il existe peu de formes de collaborations transversales, même bilatérales. Entre les cantons et les communes, quelques exemples intéressants de plates-formes intercantionales ou interrégionales peuvent être mentionnés comme les plates-formes Argovie-Zurich (PAZ) ou Argovie-Soleure (PASO), organes politiques qui impliquent également les communes, ou encore l'Agglomération trinationale de Bâle impliquant communes et cantons. Le Dialogue confédéral, réunissant le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux, offre, quant à lui, une plateforme de coopération couvrant de larges champs thématiques à caractère transversal mais sans implication directe des villes et communes.

Les collaborations transversales trilatérales, intéressant les villes et agglomérations comprennent d'une part le Conseil de l'organisation du territoire. Sa fonction est avant tout prospective et couvre l'ensemble des thématiques de l'organisation du territoire. D'autre part, la collaboration transversale verticale bénéficie aujourd'hui de la création de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) (voir chapitre 8.2). Cette conférence offre une plateforme pour la coordination et le développement d'une politique commune de la Confédération, des cantons, des villes et communes à l'égard de l'espace urbain. Il incombe toutefois encore aux partenaires de la CTA de préciser ce qu'implique précisément cet objectif.

4.5 Déficits de collaboration horizontale

4.5.1 **Collaboration au sein des zones urbaines: difficulté de mettre en œuvre des solutions efficaces**

Comme cela a déjà été mentionné au chapitre 4.2.3, les consommateurs-travailleurs-habitants tendent à exercer leurs activités sans plus tenir compte des frontières politiques et cette évolution est particulièrement visible au sein des zones urbaines dont le développement est marqué par les processus de sub- et périurbanisation.

De cette situation découle un des défis majeurs du fédéralisme, et de la gestion des zones urbaines en particulier. Il s'agit de la non-correspondance toujours plus évidente entre:

- le territoire institutionnel caractérisé par une frontière politique (commune, canton, Confédération),
- le territoire fonctionnel: territoire des prestations des collectivités publiques,
- le territoire relationnel: territoire du marché (acteurs économiques), des habitants et des usagers (pendulaires).

Et cette situation implique une double conséquence.

- Premièrement, certains services publics offerts par une collectivité profitent aussi, par effets de débordements, aux habitants d'une autre collectivité sans que ceux-ci contribuent au financement et aux décisions relatives à l'offre en question. Ce phénomène du «passager clandestin» amène une mauvaise allocation des ressources et rend problématiques la mise à disposition et le financement des infrastructures et services collectifs.
- Deuxièmement, la mobilité des personnes, liée au travail et aux loisirs et résultant de l'organisation des activités au sein des zones urbaines, crée des problèmes en particulier dans les domaines des transports et de l'environnement. Ces problèmes exigent, pour être résolus, d'être considérés à l'échelle du territoire relationnel.

Le défi consiste alors, d'une part, à mieux faire correspondre les trois cercles: les payeurs (assujettis aux impôts), les décideurs (citoyens) et les bénéficiaires (utilisateurs). Il consiste, d'autre part, à assurer la maîtrise du développement de l'urbanisation à l'échelle de la zone urbaine.

Le recours à des mécanismes de péréquation financière est une solution qui permet de régler les problèmes de financement, mais qui n'apporte pas de réponse en ce qui concerne la nécessité de planifier un développement commun et de gérer en commun des problèmes communs.

A moyen/long terme, des réformes territoriales (fusion de communes, formation de grandes régions) sont envisageables. La nouvelle collectivité peut reprendre à son compte et assumer seule bon nombre de tâches qui dépassaient les capacités individuelles des collectivités fusionnées. Elle dispose des ressources financières et humaines requises et respecte les exigences du contrôle démocratique par les citoyens. Elle doit malgré tout

continuer à collaborer avec d'autres collectivités pour des tâches qui dépassent ses limites institutionnelles.

A plus court terme, il s'agit plutôt de mettre en œuvre des formes de coopération intercommunale, ou intercantonale pour les zones urbaines qui s'étendent sur plusieurs cantons, qui permettent de planifier un développement commun et de financer et gérer ensemble des projets ou problèmes concernant l'ensemble d'une région.

Les collaborations intercommunales, en particulier les associations, se sont beaucoup développées au cours des vingt dernières années. Chaque association présente un périmètre précis en fonction du service public fourni. Une commune peut alors appartenir à autant de périmètres et de maillages territoriaux fonctionnels qu'il y a de services publics produits en collaboration. Multiplier et superposer ces formes de collaboration pose toutefois de nombreux problèmes:

- difficulté du contrôle démocratique,
- perte de transparence de l'information des citoyens,
- action essentiellement sectorielle et perte de vision globale,
- absence de responsabilité budgétaire (équilibre budgétaire assuré par les transferts automatiques et les garanties financières des communes membres).

Les expériences menées dans les pays européens tendent à favoriser la création d'institutions d'agglomérations ou, plus court, d'agglomérations¹⁵, afin d'assurer la planification du développement d'une région urbaine selon une approche intégrée et à long terme, ainsi que la gestion au bon niveau territorial des projets ou problèmes concernant l'ensemble de cette région.

Ces expériences montrent qu'il est important de doter une zone urbaine d'une structure juridique propre et de lui attribuer certaines tâches assumées seule ou en collaboration avec les communes appartenant au même périmètre. En ce qui concerne l'organisation de ces institutions, quelques grandes lignes peuvent être tirées des

¹⁵ Voir *Le statut des grandes villes et leur périphérie*, Rapport du Comité directeur des autorités locales et régionales, Communes et régions d'Europe no 59, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1996. Ainsi que: OCDE, Steering Group on Urban Governance, *Interim Report on Urban Governance*, Paris, 1998.

expériences européennes: volonté et initiative locales; participation de la population; élection des délégués aussi directe que possible; délégation de tâches liées à l'aménagement du territoire, aux transports, aux équipements (distribution et épuration des eaux, collecte et gestion des déchets etc.), à la protection de l'environnement, aux loisirs, aux infrastructures (routes, etc.), et aux hôpitaux; possibilité d'application forcée des décisions; indépendance financière.

La création d'institutions, sous une forme ou une autre, couvrant l'ensemble d'une agglomération faciliterait les contacts avec les cantons et la Confédération. Cette dernière disposerait ainsi d'un partenaire plus représentatif. Elle permettrait de plus l'intégration dans le réseau urbain européen et mondial, non pas uniquement de villes-centres, mais de véritables régions urbaines.

Il incombe aux zones urbaines, tant les villes-centres (qui peuvent être plusieurs au sein d'une aire métropolitaine) que les communes d'agglomération, de s'impliquer elles-mêmes pour trouver des solutions à leurs problèmes internes, pour se définir comme une communauté socio-économique et spatiale et déterminer le contexte institutionnel le plus adéquat. En effet, les expériences menées dans différents pays d'Europe dans le domaine de la coopération urbaine (par ex. Allemagne, Italie), montrent que les institutions d'agglomérations créées ne fonctionnent que si une réelle volonté des communes partenaires existe et si l'institution créée répond aux besoins spécifiques de la région.

Toutefois, un certain nombre de difficultés doivent être surmontées lors de la mise en place de telles coopérations, parmi lesquelles:

- les divergences d'intérêts entre les parties en présence,
- les modifications nécessaires dans la répartition des compétences;
- les connaissances et les compétences spécifiques au niveau des acteurs locaux nécessaire à l'engagement dans un tel processus;
- l'association d'acteurs locaux dans une réflexion partenariale exige du temps et la prise en charge de l'initiative et de la coordination par un certain nombre de personnes.

Les difficultés ci-dessus concernent l'ensemble des agglomérations. Les agglomérations transfrontalières sont confrontées à un certain nombre de difficultés supplémentaires lors de la mise en œuvre d'une gestion globale de leur développement avec les partenaires étrangers:

- Les incompatibilités juridiques et administratives sont fréquentes de part et d'autre de la frontière, posant de nombreux problèmes dans tous les domaines de la réalité transfrontalière (santé, scolarité, aménagement et urbanisme, logement, impôts).
- La non-correspondance des compétences et des ressources entre les partenaires complique la mise en place de projets communs (en particulier avec les pays aux structures centralisées). Elle devient d'autant plus problématique que la coopération s'intensifie. L'enjeu est de trouver, pour chaque projet, le partenaire compétent.
- Peu de lois et de règlements incitent à la coopération transfrontalière dans la recherche de solutions permettant d'améliorer la gestion d'un service. De plus, les différences des législations nationales posent parfois la question de la forme juridique à donner aux projets concrets de coopération transfrontalière. Ce fut le cas lors de la tentative de formalisation de la coopération dans le domaine de l'aménagement du territoire à Bâle.

L'ensemble des difficultés mentionnées liées à la mise en place d'organes de coopération au niveau régional est renforcé par le fait qu'aujourd'hui, en Suisse, ce type de démarche est nouveau pour les zones urbaines. Pour l'instant, la seule initiative concrétisée allant dans ce sens est la loi sur les agglomérations du canton de Fribourg.

4.5.2 Faible collaboration entre les villes et entre les agglomérations¹⁶

Si les villes et agglomérations suisses forment effectivement un système urbain, impliquant une hiérarchie urbaine, le réseau des villes et agglomérations suisses n'existe qu'en tant que réseau technique et d'infrastructures. Par contre, il n'existe pas en tant que réseau stratégique global. Il n'y a de plus que très peu de réseaux stratégiques de villes ou d'agglomérations au niveau régional, ce qui distingue la Suisse des pays voisins (Allemagne,

¹⁶ Pour plus de détails voir *Réseau de villes suisses*, Rumley P.-A., Burkhalter G., DETEC/ODT, Berne, octobre 2000. Jemelin Ch., Joye D., Schuler M.,

France ou Pays-Bas), où ces développements sont nettement plus forts.

A titre d'exemple, on peut mentionner:

- L'association «Zürich Plus», regroupant une vingtaine de villes dans le périmètre de l'aire métropolitaine, et qui a pour objectif une promotion économique commune.
- La volonté des villes de l'Arc jurassien de former un réseau pour assurer leur renforcement économique.

Ces deux exemples de réseaux stratégiques de villes ne couvrent pourtant pas le potentiel d'interactions entre villes ou entre agglomérations. On peut s'attendre à la création d'autres réseaux métropolitains (dans le Bassin Lémanique, aux alentours de Bâle ou dans l'Espace Mittelland), voire d'autres groupements de villes et agglomérations de taille comparable s'associant pour la défense d'intérêts communs.

4.6 Défi de l'intégration aux réseaux européens

Dans les pays européens, la promotion des réseaux de villes dans le but de garantir un développement urbain polycentrique, équilibré est un objectif politique prioritaire (voir chapitre 5).

Dans le cadre du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), l'Union européenne fixe également parmi ses objectifs prioritaires la volonté de se diriger vers un système de villes plus équilibré et polycentrique.¹⁷ Cet objectif passe d'une part par le renforcement de la complémentarité de villes proches les unes des autres s'engageant au sein de réseaux de coopération étroite et pouvant aller jusqu'à la définition de stratégies de développement intégrées et à la formation de groupes de villes. D'autre part, pour les villes plus éloignées les unes des autres, la coopération est envisagée sous forme de réseaux plus thématiques dans le cadre desquels des objectifs communs pourraient être identifiés.

¹⁷ Dans la terminologie européenne, le plus souvent ce que nous entendons par «agglomération» recouvre

Dans un tel contexte, pour pouvoir jouer un rôle au niveau européen d'un point de vue économique, scientifique ou culturel, et afin de pouvoir gérer leur développement territorial, les villes et agglomérations suisses doivent être liées aux autres villes européennes au-delà des frontières nationales et être intégrées aux réseaux de coopération et aux réseaux d'infrastructures.

4.6.1 Réseaux de coopération

L'intégration des villes et agglomérations suisses dans les réseaux européens de coopération leur permettrait:

- d'échanger des informations, de partager leur expérience et leur savoir-faire, de chercher des solutions novatrices dans des domaines tels que les transports, l'environnement, la cohésion sociale et la promotion économique. Les villes suisses pourraient ainsi bénéficier de l'expérience de villes qui, parce qu'elles ont été confrontées plus tôt aux problèmes urbains, disposent aussi d'une plus large expérience quant à leur résolution;
- de développer des complémentarités et des projets, ou même des stratégies communs;
- de faire entendre leur voix dans les domaines de la politique européenne les concernant.

Cette intégration peut être bénéfique tout d'abord aux agglomérations transfrontalières comme Bâle, Genève ou Mendrisio-Chiasso. Ces agglomérations revêtent une position et une importance particulière dans la structure urbaine de la Suisse. Elles constituent le point d'ancrage physique du réseau de villes et agglomérations suisses au réseau de villes européennes. Elles ne sont, par ailleurs, plus des périphéries mais les centres de régions économiques transfrontalières essentielles au dynamisme économique de la Suisse.

De nouvelles perspectives s'ouvrent en effet à ces régions, dans la mesure où, en nouant des contacts avec les villes étrangères limitrophes, ces zones urbaines accroissent leur attractivité et gagnent de l'importance par rapport aux autres zones urbaines suisses. La mise en œuvre des accords bilatéraux relatifs à la libre circulation des personnes crée une nouvelle opportunité de renforcer les contacts transfrontaliers. Une telle orientation nécessite toutefois que les problèmes de coordination transfrontalière soient résolus, notamment dans les domaines des transports et de l'urbanisation.

Mais cette intégration aux réseaux de villes européens peut également profiter à l'ensemble des villes et agglomérations de Suisse, et en particulier à l'aire métropolitaine de Zurich, exposée à une concurrence toujours plus vive avec d'autres grands centres étrangers en matière d'implantation d'entreprises.

4.6.2 Réseaux d'infrastructures

Malgré l'importance croissante des télécommunications dans le domaine économique et social, de bonnes liaisons internationales de transport restent une nécessité vitale pour le développement des coopérations entre les villes et agglomérations suisses et les villes européennes. Ces liaisons sont également nécessaires pour garantir l'attractivité des grandes zones urbaines suisses dans le cadre de la concurrence internationale. Enfin, à côté des infrastructures de télécommunication et de transport, les infrastructures énergétiques ont également une grande importance.

Si l'on considère la qualité des liaisons internationales de transport des grandes villes suisses (Zurich, Genève, Bâle) avec des villes occupant une position similaire dans la hiérarchie des villes européennes (Lyon, Rotterdam, Stuttgart, Cologne, Düsseldorf, Strasbourg, Vienne, Florence et Turin), on constate que¹⁸:

- Bâle se trouve en tête concernant la qualité du rattachement au réseau ferroviaire européen; la liaison entre l'aéroport de Bâle et le réseau ferroviaire manque; Zurich et Genève occupent par contre une position moyenne.
- Concernant le transport aérien, les grandes villes suisses sont comparativement bien situées.

Un certain nombre de développements font toutefois redouter une détérioration de leur intégration des transports dans le réseau européen par rapport aux villes étrangères considérées:

- L'extension du réseau de trains à grande vitesse constitue pour les pays européens une importante priorité. Jusqu'à nouvel ordre, les villes suisses seront tout au plus intégrées en marge à ce réseau, à moins que la Confédération ne consente à financer une part importante des infrastructures situées à l'extérieur des frontières du pays (voir 8.4).

- La libéralisation des transports aériens en Europe favorise l'émergence d'un nombre restreint de centres névralgiques dont les grands aéroports (Londres, Paris, Amsterdam, Francfort, Berlin, Milan) constitueront les pôles principaux du trafic à longue distance. Les autres aéroports assumeront une fonction complémentaire de desserte. Il est difficile de dire quel rôle joueront les aéroports suisses dans ce contexte.

Relevons, enfin, la difficulté de rassembler, au sein de la Confédération, l'ensemble des informations relatives aux orientations des pays voisins concernant le réseau autoroutier ou le réseau ferroviaire à grande vitesse (disponibles dans divers offices fédéraux), et les routes principales (disponibles dans les cantons concernés).

¹⁸ Voir Kuster J., Meier H.-R., *La Suisse urbaine, Evolution spatiale* juillet 2000.

5 Contexte international et européen

L'action envisagée de la part de la Confédération à l'égard de l'espace urbain ne constitue pas une initiative isolée ou une action particulièrement novatrice de la Suisse.

En effet, un premier survol de quelques pays européens montre que la plupart sont conscients de l'importance des zones urbaines dans une perspective de développement durable. Dans l'ensemble des pays considérés, les questions de coopération horizontale dans les agglomérations sont intensivement abordées¹⁹. L'avancement des politiques urbaines est très variable, mais par rapport aux initiatives étrangères, la Suisse est soit en retard, soit proche de le devenir.

L'Union européenne s'est également donné les moyens d'une meilleure prise en considération des zones urbaines par les politiques communautaires.

Enfin, le Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE travaille depuis plusieurs années sur les questions de gouvernance urbaine.

La démarche proposée dans le cadre de ce rapport s'inscrit donc dans un contexte international et européen dans lequel l'engagement en faveur d'un développement urbain durable est déjà largement avancé.

5.1 Exemples de pays voisins

Voici quelques exemples particulièrement intéressants, qui ne résultent pas d'un recensement systématique ni ne prétendent à l'exhaustivité.

France:

La France mène une politique d'agglomération très active, mettant l'accent sur les trois points suivants:

- Mise en place de Contrats de Plan État-Région: pour aider les régions à accomplir leurs tâches, l'État leur accorde des aides financières sous forme d'un budget glo-

bal. Les Contrats d'agglomération font partie de ce programme et permettent de financer des projets destinés à promouvoir l'économie, la cohésion sociale, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, les transports, le logement et la protection de l'environnement.

- Réforme de la coopération intercommunale: par des incitations financières, l'État encourage la création de nouvelles structures intercommunales qui remplacent les formes de coopération datant des années soixante. Trois niveaux sont prévus:
 - les Communautés de communes, pour les villes relativement petites de l'espace rural;
 - les Communautés d'agglomération, pour les ensembles de plus de 50 000 habitants;
 - les Communautés urbaines, pour les ensembles de plus de 500 000 habitants.
- Adaptation des instruments de planification: le Schéma de cohérence territoriale est d'un intérêt particulier. Le périmètre de ce dernier est fixé en fonction des relations fonctionnelles qu'entretiennent les communes. Les communes situées dans ce périmètre inscrivent le développement territorial futur dans ce schéma.

Exemple: le Grand Lyon²⁰

Les 55 communes qui forment l'agglomération de Lyon se sont réunies dans les années soixante pour constituer une Communauté urbaine, qui a pour tâches l'aménagement du territoire et la politique du logement, les transports, la gestion d'aires de stationnement, l'approvisionnement et la gestion des déchets.

En décembre 1997, le Grand Lyon a mis en place la démarche Millénaire3 pour:

- animer le débat public sur les agglomérations autour de tous les sujets de société importants;
- élaborer le projet d'agglomération de développement global et durable de la Métropole («21 priorités pour le XXIe siècle: une agglomération compétitive et rassemblée»).

En trois ans, près de 2000 personnes ont participé directement aux travaux de Millénaire3.

Grande-Bretagne:

Dans un Livre blanc datant de l'an 2000²¹, le gouvernement expose sa stratégie et les mesures concrètes qu'il envisage pour une politique urbaine. L'accent est mis sur des programmes d'investissement et des allègements fis-

¹⁹ Werner H. (Hrsg.), Stadt & Region, Ein internationaler Vergleich
tion, Ein internationaler Vergleich
gion – Kooperation oder Koordina-

²⁰ <http://www.millenaire3.com/>
<http://www.grandlyon.com/>

²¹ Department of the Environment, Transport and the Regions, Our Towns and cities: the future; Delivering an urban renaissance, abrufbar unter <http://www.urban.dtlr.gov.uk/>

caux, ces derniers étant de l'ordre de 1 milliard £. Par rapport à 2001, des investissements supplémentaires pour 2003/2004 compris entre 4 et 20% sont destinés à la formation, à la santé, aux transports, à la construction de logements, à la culture et au sport. Ils permettront de renforcer certains axes de la stratégie urbaine, tels que le changement d'affectation de friches, la remise en valeur de l'environnement urbain, la promotion des «Town Centre management partnerships» (associations de propriétaires, habitants, commerçants qui entendent dessiner et mettre en œuvre des stratégies de valorisation des centres urbains), etc.

Un nouveau Cabinet «Committee on Urban Affairs» (commission ministérielle des affaires urbaines) sera créé pour mettre en œuvre ces mesures. Il sera soutenu par un «Sounding Board on Urban Issues» (comité consultatif sur les problèmes urbains). Une nouvelle unité, appelée «Urban Policy Unit», a été créée au sein du ministère compétent actuel.

Pour améliorer la coopération intercommunale, différentes formes de coopération formelle ou informelle, nées d'initiatives locales, se sont instaurées, telles que:

- la coopération intercommunale visant à assurer en commun la prestation de certains services communaux (le service du feu, p. ex.);
- les partenariats visant à assurer le marketing régional et à mettre au point des stratégies de développement;
- les associations ville et environs, visant à développer des stratégies en matière de planification, d'économie, d'aide sociale et d'environnement.

Exemple: «Liverpool Vision», un projet pilote de création d'une association de régénération urbaine (Urban Regeneration Company)

Liverpool Vision s'appuie sur un partenariat public-privé réunissant le gouvernement central, l'agence régionale de développement, le «Liverpool City Council» et des particuliers. Cette association a pour but de redonner vie au centre ville, en développant des stratégies de revalorisation et en attirant des investisseurs désireux d'investir dans de nouvelles implantations. Il s'agit notamment d'améliorer l'image du centre ville, la qualité de l'environnement et d'assurer les infrastructures de transport et autres.

La réussite des trois projets pilotes a encouragé le gouvernement anglais à lancer 12 nouvelles «Urban Regeneration Companies».

Allemagne:

En Allemagne²², les projets modèles sont à mettre en évidence, parce qu'ils se veulent de bons exemples qui méritent d'être imités dans la pratique quotidienne. Ils se signalent par un suivi systématique et un échange, presque institutionnel, d'expériences. Avec des ressources financières et humaines limitées (7 mio. DEM, par exemple, ont été engagés sur cinq ans pour les projets de réseaux de villes), des effets relativement importants ont été obtenus. Deux jets modèles nous intéressent particulièrement:

- les réseaux de villes: il s'agit de promouvoir la coopération aux niveaux politique et administratif, axée sur des objectifs, des projets et des mesures communs. Les domaines de collaboration sont par exemple: le marketing et les relations publiques, la promotion économique, la formation, le développement de zones d'habitat et la gestion des surfaces. Les villes se constituent en une organisation partenariale de projet, fondée sur l'égalité des droits et la participation spontanée²³.
- le concours «Regionen der Zukunft» (régions d'avenir): par le biais de ce concours, les régions ont été incitées à proposer des solutions novatrices en vue d'un développement durable²⁴.

Tous ces modèles ont un point commun: le libre engagement et un sérieux apport financier des responsables du projet (Länder, villes).

Un programme appelé «Soziale Stadt» (ville sociale) a été mis en place en parallèle. Il a pour but de prévenir, ou de stopper s'il existe, un phénomène de marginalisation, mettant des régions à l'écart, déconnectées de leur environnement. Il s'agit de briser le cercle vicieux qui pousse des habitants de quartiers défavorisés à les quitter pour s'installer dans les «beaux quartiers», dès que leurs finances le leur permettent, laissant la place à d'autres, qui n'y viennent que s'ils ne savent où aller.

²² <http://www.bbr.bund.de/>

²³ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Modellvorhaben «Städtenetze» – Neue Konzeptionen der interkommunalen Kooperation (Reihe «Werkstatt: Praxis» Nr. 3/1999); <http://www.staedtetzeforum.de/>

²⁴ <http://www.zukunftsregionen.de/>

Le programme est financé, entre autres, par un système qui combine des programmes sectoriels de promotion, à quoi s'ajoutent chaque année 150 millions DEM mis à disposition par le gouvernement fédéral. Cela représente une somme annuelle de 450 DM.

Exemple: projet modèle d'un réseau de villes de Saxe et de Bavière

Cinq villes, soit Bayreuth, Hof, Plauen, Zwickau, Chemnitz, ont formé une alliance autour de points thématiques forts, tels que les transports, la technologie, la culture et le tourisme. En présentant un front uni, ces villes ont réussi par exemple à imposer l'idée, jusqu'ici tenue pour négligeable, d'une liaison ferroviaire sur cet axe et d'une liaison performante entre Nuremberg et Leipzig par un train à grande vitesse à caisson inclinable (ICE).

Belgique:

Depuis 1999, le gouvernement central accorde la priorité à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique nationale pour les grandes villes. Il a désigné à cette fin un Ministre en charge de la politique des grandes villes.

Des accords urbains seront signés entre le gouvernement et les grandes villes, dans lesquels figureront les buts et les mesures formulés par les villes ainsi que les indicateurs servant au controlling. Le gouvernement octroie à ces villes un budget de mise en œuvre global. Cela permettra de lancer 116 projets dans les sept villes concernées. En l'an 2000, 35 millions d'euros ont déjà été investis à ces fins.

Exemple: accord avec la ville de Molenbeek-Saint-Jean

Avec ses 72 000 habitants, Molenbeek-Saint-Jean appartient au pôle d'attraction que représente Bruxelles. La commune a connu une crise grave, liée aux changements structurels, et a perdu ainsi une grande partie de son attrait. Depuis l'an 2000, le gouvernement central s'efforce de revitaliser le centre ville par le biais d'un accord urbain. Au nombre des projets envisagés figurent la restauration de la ville (travaux de rénovation, valorisation de l'espace public, l'amélioration de la sécurité, le renforcement de la solidarité sociale (par le biais de centres de proximité) et la promotion économique (mesures de création d'emplois).

Pays-Bas:

Avec de grands programmes d'investissement, le gouvernement des Pays-Bas met toute son énergie à revitaliser les villes. Cette année, en outre, il a lancé un programme novateur appelé «City Renewal», afin de stimuler les plans et les projets qui pourraient servir d'exemples de solution efficiente et de haute qualité aux problèmes urbains. Le gouvernement entend en outre renforcer le ré-

seau des villes, notamment dans ce qu'on appelle la «Randstad» (Amsterdam, Rotterdam, La Haye, Utrecht).

Depuis les années 80, on discute aussi intensivement de la manière d'améliorer la coopération entre les communes des régions urbaines, qui peut passer par la création de super-communes aussi bien que par le renforcement de la coopération horizontale.

5.2 Union européenne: SDEC, Cadre d'action pour un développement urbain durable, Fonds structurels, Initiative URBAN

Le 11 mai 1999 à Potsdam, les Etats membres de l'Union européenne ont adopté le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) qui, entre autres, veut garantir un développement urbain équilibré et polycentrique au sein de l'Union.

Parallèlement, un Cadre d'action pour un développement urbain durable a été adopté. Ce document présente des objectifs et des actions concrètes. Il sert de cadre de référence pour une meilleure prise en compte, par les politiques communautaires concernées, des enjeux des zones urbaines et de leurs potentialités, de même que pour une meilleure coordination de ces politiques. Un bilan détaillé des progrès accomplis sera dressé à l'occasion du rapport de la Commission européenne prévu pour 2002 sur la cohésion économique et sociale.

Dans le cadre de la politique régionale, la programmation des Fonds structurels pour la période 2000-2006 met un accent marqué sur la dimension urbaine. De plus, l'Initiative communautaire URBAN II a pour mission de promouvoir la conception et la mise en œuvre de modèles de développement novateurs en faveur d'une régénération économique et sociale des zones urbaines en crise²⁵.

²⁵ L'initiative URBAN II s'adresse exclusivement à des zones urbaines remplissant au moins trois des conditions suivantes: fort taux de chômage de longue durée, faible taux d'activité économique, taux de pauvreté et d'exclusion élevé, nécessité de reconversion résultant de difficultés économiques et sociales, nombre élevé d'immigrés, de minorités ethniques ou de réfugiés, faible taux d'éducation, d'importantes lacunes en termes de qualification et taux élevé d'échecs scolaires, fort taux de criminalité et de délinquance, évolution démographique précaire, conditions environnementales particulièrement dégradées.

Les initiatives européennes montrent, d'une part, que la conception suisse du développement urbain selon le modèle d'un système décentralisé de villes, tel que défini dans les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, n'est pas une particularité nationale mais correspond aux réflexions de l'Union européenne. Elles montrent, d'autre part, que la nécessité d'une action au niveau fédéral, respectivement au niveau européen, est ressentie de la même manière, en particulier en ce qui concerne l'orientation et la coordination des politiques sectorielles.

Membre de l'OCDE, la Suisse est également invitée à favoriser la diffusion de ces principes.

5.3 Principes de gouvernance métropolitaine de l'OCDE

Le 14 juin 2001, le Conseil de l'OCDE a adopté des Principes de gouvernance métropolitaine. Sans chercher à édicter un modèle universel de gouvernance pour les grandes zones urbaines, l'OCDE invite les pays membres à mettre en œuvre un certain nombre de principes susceptibles de répondre aux défis posés par la gouvernance de ces régions, tels que la non-correspondance entre territoires fonctionnels et administratifs, les difficultés financières liées aux fonctions de centre, ainsi que le manque de transparence dans les prises de décisions à l'échelon local.

Les principes établis par l'OCDE comprennent:

- le principe des villes pour des citoyens (les aspirations de la population sont aussi importantes que les besoins de l'économie);
- la cohérence des politiques;
- la coordination entre collectivités locales et entre niveaux de gouvernement;
- le développement endogène;
- une gestion financière efficiente;
- la flexibilité des institutions et des actions garantissant l'adaptation aux évolutions;
- l'individualité permettant de s'adapter aux conditions locales;
- la participation de la société civile et de tous les niveaux d'administration;
- la cohésion sociale doit être favorisée;
- la subsidiarité (le service doit être fourni à l'échelon le plus local possible);
- la durabilité.

6 Objectifs et stratégie d'une politique des agglomérations de la Confédération

Les objectifs définis ci-après reflètent l'état actuel de la réflexion sur le développement souhaité de l'espace urbain suisse. Ils sont formulés de manière plutôt générale et laissent ouvertes de nombreuses questions. Le développement d'une vision prospective détaillée, en termes quantitatifs et qualitatifs, de l'espace urbain dépasse le cadre de ce rapport. Toutefois, ces travaux devront être envisagés à moyen terme.

6.1 Objectifs à long terme

La politique des agglomérations doit contribuer au développement durable de l'espace urbain suisse. La politique des agglomérations contribuera ainsi, dans la mesure où les zones urbaines sont le lieu de concentration des populations et de leurs activités, au développement durable du territoire suisse dans son ensemble.

Se fondant sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse et la nouvelle orientation de la politique régionale de 1996, la politique de la Confédération à l'égard de l'espace urbain poursuit trois objectifs principaux:

1. Assurer l'attractivité économique des zones urbaines et une qualité de vie élevée à leurs habitants pour qu'elles jouent pleinement leur rôle de moteurs économiques et de lieux de vie des $\frac{2}{3}$ de la population suisse;
2. Maintenir un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations pour leur permettre d'assurer leur position dans la concurrence économique nationale et internationale, tout en évitant l'apparition de trop grandes conurbations confrontées aux problèmes de la concentration relatifs à une telle structure;
3. Limiter l'extension spatiale des zones urbaines en favorisant le développement de l'urbanisation vers l'intérieur et en structurant ces zones pour permettre aux villes et communes d'agglomérations de se développer

de manière efficiente et pour soulager l'espace rural de la pression de l'urbanisation.

6.1.1 Attractivité économique et qualité de vie

Dans la mesure où les zones urbaines, et en particulier les cinq plus grandes agglomérations, sont considérées comme les moteurs de l'activité économique du pays, le maintien de leur attractivité est essentiel au dynamisme de l'économie suisse dans son ensemble.

L'attractivité économique des villes dépend non seulement des facteurs macropolitiques et macroéconomiques, de la disponibilité en main-d'œuvre qualifiée, de l'existence d'un tissu local d'entreprises performantes et de la facilité d'accès aux marchés, mais aussi de²⁶:

- L'existence, la performance et le coût des infrastructures de transports (privés, publics et aériens) et de télécommunications;
- La proximité de pôles de recherche et de formation;
- Un niveau de fiscalité favorable;
- La simplicité et la fiabilité des procédures administratives;
- La disponibilité en zones d'implantation diverses, facilement accessibles, et dont la flexibilité d'utilisation est garantie;
- Le cadre de vie (voir ci-après).

L'attractivité économique des zones urbaines ne doit pas être garantie au détriment de la qualité du cadre de vie des habitants. Au contraire, habiter en ville doit devenir possible et attractif pour toutes les catégories de population. La qualité de vie fait par ailleurs désormais partie des facteurs importants dans le choix d'implantation des entreprises.

Parmi les facteurs qui déterminent une qualité de vie élevée dans les zones urbaines, nous pouvons mentionner²⁷:

- La mixité des populations (classes sociales et démographiques);

²⁶ Voir BAK, International Benchmarkreport 2000, Bâle, 2000; ou Brugger E.A., Kärcher T., Weltstädte-Schweizer Städte. Die Funktion schweizerischer Grossstädte im Weltwirtschaftlichen Kontext, NFP Stadt und Verkehr, Bericht 5, 1992.

²⁷ Voir Vettiger H., Walter-Busch E., Lebensqualität in Schweizer Städten, NFP Stadt und Verkehr, Bericht 31, 1993; ou enquête Uni-Vox, Partizipation im Quartier und Zufriedenheit mit Wohnsituation, Wohnen, 1999.

- La diversité de l'offre de logements (logements familiaux, logements sociaux et logements haut de gamme);
- Les facilités accordées aux familles (places de jeux, crèches, ...);
- La proximité des centres d'achat;
- Une offre culturelle et de loisirs attractive;
- Une offre d'infrastructures et d'espaces sportifs riche et de bonne qualité, pour tous les types de sports et pour l'ensemble de la population, des plus jeunes aux plus âgés;
- Une offre médicale de qualité;
- Des espaces publics attractifs;
- La qualité de l'environnement (bruit, qualité de l'air, espaces naturels et espaces verts, ressources en eau,...);
- Des transports publics de qualité (densité de l'offre et prix), la place accordée au trafic lent (piétons et vélos); la performance des chaînes de transports et la brièveté des trajets;
- Les larges possibilités d'emplois et de formation;
- Un coût de la vie favorable (niveau de revenu relativement aux impôts et loyers);
- La sécurité des personnes et des biens.
- La possibilité de participer aux processus de décisions politiques.

La garantie de l'attractivité économique et de la qualité de vie dans les zones urbaines passe par une action qui permette de satisfaire l'ensemble des facteurs susmentionnés.

6.1.2 Maintenir un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations

Le maintien de l'armature urbaine actuelle, caractérisée par un système hiérarchisé de villes et agglomérations grandes, moyennes et petites aux fonctions diverses, passe par:

- La spécialisation, la complémentarité et la coopération des villes et agglomérations au sein de réseaux stratégiques implantés dans de grandes zones économiques (Mittelland, Tessin, Bâle, Bassin Lémanique, Zurich, Suisse centrale, Suisse du Nord-est). Ces réseaux stratégiques peuvent être verticaux, entre un grand centre et des villes et agglomérations plus petites, ou horizontaux, entre villes et agglomérations d'importance comparable.
- Un réseau de transports de personnes et de marchandises efficace (répondant aux besoins à un coût avantageux et prenant en considération les impacts sur le terri-

toire et l'environnement), ainsi qu'un réseau d'infrastructures de télécommunications performant, non seulement entre les grands centres, mais également pour les agglomérations moyennes et petites et les centres régionaux périphériques. La coordination des modes de transports ainsi que la liaison entre trafic grande distance et trafic régional (public ou privé) est également centrale.

- De plus, pour les quatre aires métropolitaines de dimension internationale que sont Zurich, Genève-Lausanne, Bâle et le Tessin, ainsi que pour les agglomérations transfrontalières, il est essentiel que le réseau national s'ancre aux réseaux des villes européennes (voir chapitre 4.6 pour une définition).

Le développement de réseaux stratégiques de villes et agglomérations doit répondre à plusieurs besoins:

- Renforcer la compétitivité des plus grandes agglomérations suisses face à la concurrence internationale en leur permettant de s'appuyer sur un réseau de villes et agglomérations moyennes et petites aux fonctions complémentaires (industrie, habitat, tourisme).
- Éviter l'apparition de coûts engendrés par les grandes conurbations (transports, environnement, société, financement d'infrastructures, approvisionnement et gestion des déchets) que la Suisse ne connaît pas jusqu'ici.
- Mettre en valeur les potentiels des agglomérations moyennes et petites du Plateau et leur permettre de profiter du développement des grands centres internationaux et nationaux (Zurich, Genève, Bâle, Berne, Winterthur, Lucerne, St Gall, Lugano, Lausanne).
- Maintenir et renforcer les petites villes et agglomérations des régions périphériques.

La Suisse préservera ainsi sa compétitivité en offrant aux entreprises qui veulent s'implanter sur son territoire des agglomérations de dimension humaine, un réseau de transports bien développé sur tout le territoire, une diversité urbaine, la proximité de lieux de détente, et une bonne qualité de l'habitat.

6.1.3 Limiter l'extension spatiale des zones urbaines et les structurer

Les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse ont fixé le principe du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Ce principe s'applique en particulier aux zones urbaines.

L'urbanisation vers l'intérieur n'a pas pour but de freiner le développement économique et social des villes et agglomérations. L'objectif consiste plutôt à:

- favoriser une utilisation optimale des espaces à disposition, une organisation et une utilisation rationnelle des infrastructures au sein des zones urbaines, et ainsi le ménagement des ressources naturelles.
- sauvegarder des espaces ruraux structurants, proches de l'état naturel, offrant des possibilités d'utilisation pour le tourisme, la détente, l'agriculture;

A l'extension désorganisée des zones urbaines sur les espaces ruraux doit se substituer un plan de développement qui associe l'ensemble des communes d'une agglomération, définit quelques pôles de développement et de densification des constructions (meilleure utilisation des volumes bâtis existants, rénovation et réaffectation) et garantit des espaces publics attractifs.

La densification de l'urbanisation doit se faire autour d'un réseau de transport public efficace (offre large, de qualité, avantageuse et assurant de bonnes correspondances) au sein des zones urbaines, pour que la plus grande partie du flux pendulaire puisse être reporté vers ce mode de transports. Les entreprises tributaires des transports individuels devront, quant à elles, être localisées proches des autoroutes et des raccordements au réseau ferroviaire pour les marchandises.

La vision d'ensemble du processus de densification à l'échelle d'une agglomération, l'amélioration de la qualité du bâti, ainsi que la promotion des transports publics et du trafic lent sont indispensables pour assurer que le principe d'urbanisation vers l'intérieur ne soit pas concrétisé au détriment de la qualité de vie en milieu urbain.

6.2 Stratégie

Une politique des agglomérations est une tâche transversale. Elle ne constitue pas une politique sectorielle propre.

Par son action à l'égard des agglomérations, la Confédération cherche à:

- assurer que les activités de la Confédération prennent mieux en considération la situation et les problèmes spécifiques de l'espace urbain;
- assurer la cohérence des actions entreprises dans les divers domaines politiques à l'égard de l'espace urbain;
- soutenir, dans le cadre de ses compétences, les cantons et les villes/communes dans leurs efforts pour soutenir les villes et les agglomérations.

Elle se fonde sur l'article 50, alinéa 2 et 3, de la Constitution fédérale, ainsi que sur les bases constitutionnelles des politiques fédérales concernées.

Cinq axes d'action ont été définis pour un engagement de la Confédération:

1. Mieux prendre en compte les besoins particuliers de l'espace urbain dans le cadre des activités de la Confédération. Pour atteindre les objectifs fixés, les politiques des transports, de l'environnement, du logement, les politiques sociale, financière, régionale et d'aménagement du territoire jouent un rôle central;
2. Améliorer la coopération entre la Confédération, les cantons, les villes/communes. Aucun des partenaires ne peut répondre seul aux défis des villes et agglomérations.
3. Inciter à une meilleure coopération au sein des zones urbaines, de même qu'entre les villes et entre les agglomérations. Seules des agglomérations formées de communes coopérant efficacement, et seules des villes et agglomérations se développant de manière complémentaire les unes par rapport aux autres, sont capables d'assurer à long terme l'attractivité économique et la qualité de vie.
4. Intégrer le réseau des villes et agglomérations suisses au réseau des villes européennes. La compétitivité des villes et agglomérations suisses dépend de leur capacité à accéder aux marchés et réseaux de coopération internationaux.
5. Sensibiliser la population et le monde politique à la réalité urbaine de la Suisse. Seule une modification de la perception de la réalité de l'organisation du territoire

suisse peut assurer un large soutien à la politique d'agglomération.

Pour ce faire, la Confédération dispose des moyens et procédures suivants:

- utilisation de la marge de manœuvre disponible dans les différentes politiques sectorielles;
- coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur les zones urbaines;
- création de nouvelles bases légales dans le cadre de la Constitution fédérale actuelle;
- impulsions dans la direction souhaitée par le soutien technique et financier à des projets ou initiatives innovants;
- engagement financier dans le cadre de ses compétences sectorielles;
- information et communication.

6.3 Objectifs à moyen terme (10 ans)

Dans les dix années à venir, il s'agira d'établir, d'ancre et de concrétiser la politique des agglomérations de la Confédération. Chaque mesure relative à la concrétisation des buts ci-dessus ainsi que la description des aspects financiers et des ressources humaines doivent être soumis à une décision du Conseil fédéral.

Sous réserve de l'évolution future du contexte général et en prenant en considération les ressources financières limitées de la Confédération, les objectifs suivants peuvent être définis à titre indicatif pour chacun des cinq axes d'action:

1. Meilleure prise en considération des régions urbaines dans le cadre des activités de la Confédération:

- Les processus d'élaboration et de mise en œuvre des 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:
 - Le financement du transport d'agglomération (public, privé, lent) est assuré.
 - La concordance 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 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.
- La coordination et la coopération internes à la Confédération pour les questions urbaines sont assurées et institutionnalisées.
- La Confédération dispose des ressources humaines et financières nécessaires à la prise en considération de la thématique urbaine dans le cadre de ses activités.

2. Meilleure coopération verticale entre la Confédération, les cantons et les villes/communes:

- 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'information est assuré entre les partenaires suisses et avec l'étranger.

3. Meilleure coopération horizontale au sein des zones urbaines et entre les agglomérations:

- Les bases légales nécessaires au soutien de projets-modèles et de projets d'agglomération ont été établies.
- Dix à vingt projets pilotes sont terminés et les possibilités de mise en œuvre sont évaluées. Dans les régions concernées:
 - des formes efficaces de coopération entre communes d'agglomération ont été établies et des stratégies communes de développement déterminées, également dans des agglomérations transfrontalières;
 - des réseaux stratégiques de villes et agglomérations se sont établis dans le cadre desquels les partenaires se spécialisent, se complètent et coopèrent;

- plusieurs projets novateurs de rénovation urbaine novateurs sont réalisés.
- Dans la plupart des autres régions urbaines, des projets de coopération sont en cours, des réseaux stratégiques de villes et agglomérations sont en préparation ou débutent.

4. Intégration du réseau de villes et agglomérations suisses au réseau de villes européennes:

- 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 européens de transport à grande vitesse est assuré.

5. Information, échange d'expérience, sensibilisation:

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



Objectifs à long terme

Axes stratégiques

Objectifs à moyen terme



7 Position de la Politique des agglomérations par rapport à d'autres politiques fédérales

7.1 Politique des agglomérations et politique des régions rurales

Les travaux actuels, qui visent à une meilleure prise en compte de la situation des villes et agglomérations par la Confédération, ne constituent ni une réorientation des priorités de la Confédération des régions rurales et de montagne vers les villes et agglomérations, ni une réorientation au profit des zones urbaines des fonds destinés aux régions périphériques (politique agricole, LIM dès 1974, Regio Plus dès 1997, mesures d'accompagnement à la libéralisation des marchés d'infrastructures (2000), partiellement INTERREG dès 1995, arrêté en faveur des zones économiques en redéploiement dès 1978, Innoutours dès 1997). Il s'agit plutôt de combler un déficit et de compléter la politique d'organisation du territoire actuelle.

Les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse de 1996 fixent comme objectif un avenir harmonieux pour l'économie et le cadre de vie en Suisse, entre autres grâce à 'l'aménagement du milieu urbain' et au 'soutien au développement de l'espace rural'.

La prospérité d'un pays dépend à la fois de la spécialisation et de la coopération des différentes régions qui le composent. Ainsi, si le développement des zones rurales est étroitement lié à la compétitivité des centres, la proximité de zones rurales attrayantes représente également un atout pour les villes cherchant à attirer des entreprises et des habitants.

C'est pourquoi, la politique d'organisation du territoire doit:

- Assurer l'attractivité des différentes régions du pays en consolidant leurs forces et potentiels spécifiques.
- Mettre en réseau les régions urbaines et rurales, c'est-à-dire favoriser l'établissement de coopérations entre ces régions, non seulement dans le cadre d'échange d'information et d'expériences, mais surtout autour de pro-

jets communs novateurs et bénéfique au développement économique et social de chaque partenaire.

Une réflexion axée sur l'organisation des zones urbaines pour garantir leur attractivité est aujourd'hui nécessaire, mais elle ne doit pas laisser perdre de vue la dimension globale de la politique d'organisation du territoire de la Confédération. La prise en considération des problèmes des zones urbaines et des régions rurales doit être réalisée de manière coordonnée.

En particulier, la mise en œuvre d'une politique d'agglomérations de la Confédération doit s'inscrire dans la réflexion qui débute actuellement visant à une plus grande cohérence des instruments actuels et futurs de la politique régionale. Si les synergies précises entre les deux projets sont difficiles à établir avec précision aujourd'hui, une coordination étroite devra être assurée, au fur et à mesure que les travaux relatifs à la politique régionale se préciseront, par les deux offices chargés de la politique d'organisation du territoire, l'ARE et le seco. Il faudra, par exemple, déterminer comment encourager les interactions entre zones urbaines et régions rurales dans le cadre de grandes régions fonctionnelles.

7.2 Politique des agglomérations et réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

Le projet de RPT présente des éléments intéressants pour la prise en compte des problèmes spécifiques des villes. Il s'agit essentiellement de la péréquation des charges excessives dues à des raisons socio-démographiques, ainsi que de la collaboration et de la compensation intercantonale des charges (voir chapitre 8.1.5).

Ces mesures apporteront une contribution indirecte au règlement de la dimension financière des problèmes rencontrés par les villes et agglomérations. Elles ne permettront toutefois pas une complète résolution des problèmes liés à la mise en œuvre des politiques sectorielles fédérales, aux structures de collaboration villes-cantons-Confédération, ainsi qu'à l'efficacité institutionnelle des zones urbaines. Une action complémentaire au projet de RPT est donc indispensable.

Les mesures proposées ci-après ont été élaborées en collaboration avec les partenaires responsables du projet de réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La compatibilité des mesures de la politique des agglomérations avec le projet plus global de la RPT est ainsi assurée.

7.3 Politique des agglomérations et engagements internationaux à caractère économique

Les mesures proposées ci-après ont été considérées compte tenu des engagements internationaux de la Suisse, et en particulier des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Elles sont conformes à ces engagements.

8 Propositions de mesures et mesures en cours

Les chapitres suivants proposent une série de mesures concrètes à mettre en œuvre ou en cours de réalisation dans le cadre des cinq axes stratégiques définis au chapitre 6:

- Mieux prendre en compte les besoins particuliers de l'espace urbain dans le cadre des activités de la Confédération.
- Améliorer la coopération entre la Confédération, les cantons et les villes/communes.
- Inciter à une meilleure coopération au sein des agglomérations, de même qu'entre les villes et entre les agglomérations.
- 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.

8.1 Prise en compte des besoins de l'espace urbain dans les activités de la Confédération

8.1.1 Mesures de politique d'organisation du territoire

Mesure en cours:

Concrétisation et mise en œuvre des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse

Mise en œuvre des Grandes lignes par le biais de mesures ayant autant que possible des effets directs et concrets sur le territoire, notamment par la promotion de projets-modèles et par un plan d'action pour un développement urbain durable.

Les mesures doivent surtout contribuer à concrétiser l'idée du réseau de villes et agglomérations et à soutenir des exemples concrets de développement urbain vers l'intérieur et durable.

Le chapitre 4.3.1 fait état d'un besoin avéré de préciser les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse en rapport avec l'espace urbain, de les mettre à jour et d'en encourager et accélérer la mise en œuvre.

Pour cette mise en œuvre, plusieurs axes d'action ont été prévus:

Les projets-modèles (chapitre 8.3) doivent servir à promouvoir des projets novateurs et concrets favorisant une réalisation directe des objectifs des Grandes lignes. Il est proposé d'élaborer, dans le cadre de la «Stratégie de développement durable» du Conseil fédéral, un plan d'action pour un développement urbain durable. Il s'agit en l'occurrence d'actions ciblées entreprises par la Confédération en collaboration avec ses partenaires, les cantons et les villes et communes.

En outre, un chapitre contenant des bases conceptuelles, qui contribuera à la concrétisation des Grandes lignes, sera élaboré pour les plans sectoriels rail et route. Les autres besoins d'approfondissement et de complément seront examinés (chap. 8.1.2) lorsque ce chapitre aura été rédigé dans sa version définitive (vers le milieu de 2002).

Il convient enfin d'examiner si la Confédération, les cantons, les villes et communes doivent préparer ensemble un document traitant de la manière dont l'espace urbain doit se développer à long terme. Le but de ce travail commun pourrait être l'élaboration d'une charte ou d'un concordat de politique commune en matière d'agglomérations. Pour des raisons de compétence, l'initiative doit venir des communes et des villes, éventuellement de la CTA. La Confédération tient à signaler qu'elle est ouverte à une telle démarche.

La décision du Conseil fédéral du 7 juin 1999 mentionnait, à titre d'action possible, l'élaboration d'une conception basée sur l'article 13 LAT. Les réflexions exposées à l'époque ont été approfondies depuis lors. On a notamment examiné l'opportunité d'une telle «conception de l'espace urbain suisse» et son bien-fondé au regard des compétences de la Confédération. Son bien-fondé est confirmé, car cette conception n'engage que les autorités fédérales, sur la base de leurs attributions telles qu'elles sont définies à l'heure actuelle. Par contre, les avis sont pour l'instant négatifs quant à son opportunité. La priorité est donnée au soutien, si possible immédiat, de la politique des agglomérations pratiquée par les cantons, les villes et communes.

Mesure en cours:**«Réseau Agglomérations»**

Coordination, au niveau technique, des tâches de la Confédération particulièrement importantes pour l'espace urbain au sein du Réseau Agglomérations de la COT, institué au début de l'année 2001.

La création, au sein de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT), d'un réseau consacré à la politique des agglomérations, doit permettre de renforcer la coordination de cette conférence dans ce champ thématique spécifique.

Le «Réseau Agglomérations» a d'ores et déjà été mis en place au début de l'année 2001 pour accompagner, au niveau technique, les travaux d'élaboration du présent rapport.²⁸

Le Réseau Agglomérations est un instrument nécessaire et doit être poursuivi après 2001. Les travaux d'élaboration du présent rapport terminés, il s'agira d'évaluer si l'organisation et le fonctionnement du réseau sont pertinents pour répondre, à long terme, à un certain nombre de besoins et, le cas échéant, d'envisager les modifications nécessaires à son efficacité. Il s'agit en particulier de:

- Assurer la coordination, au sein de la Confédération, des activités ayant une importance particulière pour les zones urbaines;
- Assurer une participation coordonnée au niveau technique de la Confédération à la CTA, la coordination au niveau politique étant assurée par IDEKOF (voir 8.2).
- 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 du développement urbain;
- Fournir aux partenaires des cantons et des villes/communes, outre l'ARE et le seco, un réseau de personnes de contact spécialisées.

Si son existence à long terme est jugée pertinente, ce réseau de la COT pour la politique à l'égard de l'espace urbain pourrait trouver son pendant dans la création d'un réseau équivalent consacré à la politique à l'égard de l'espace rural.

Mesure de première priorité:**Système d'observation de l'espace urbain**

Approfondissement et mise en œuvre d'un système d'observation de l'espace urbain suisse permettant de suivre l'évolution des villes et agglomérations, du réseau de villes/agglomérations, et de l'intégration au réseau des villes européennes.

L'objectif de la valorisation coordonnée à l'échelle nationale des statistiques relatives à la problématique urbaine est:

- d'établir une observation systématique et à long terme de l'espace urbain (également dans sa dimension transfrontalière);
- de répondre aux besoins de statistiques territoriales que rencontrent les offices fédéraux lors de l'élaboration d'une politique d'organisation du territoire et d'autres politiques sectorielles (transport, environnement, sociale, intégration des étrangers, finances, logement, culture et sport) prenant en compte la situation particulière des zones urbaines;
- de soutenir les cantons dans l'élaboration de leur politique à l'égard de leurs zones urbaines;
- de fournir les informations de base nécessaires au travail d'information et de sensibilisation de la population et du monde politique.

Une étude de faisabilité a été réalisée par Hanser und Partner AG sur mandat de l'ARE et du seco, en collaboration avec des experts de la Confédération, des cantons et des villes²⁹. Cette étude a, entre autres, permis de déterminer les thèmes prioritaires à aborder dans le cadre du système d'observation, ainsi que d'établir une liste d'indicateurs pertinents au regard des données existantes.

²⁸ Présidé par l'ODT et le seco, le Réseau est formé des représentants de la COT et représentants d'autres offices concernés par la problématique urbaine:

- membres permanents: SG-DFI, OFROU, OFT, OFEFP, OFAS, AFF, Prj. NPF, OFJ, CFE; OFC
- membres associés en fonction des besoins: OFS, OFL, OFPT, OFC, OFEN, Dir. du droit public.

²⁹ Kuster J., Meier H.-R., *Raumbeobachtung «Urbaner Raum Schweiz», Prüfung der Machbarkeit für ein Städte-Monitoring Schweiz*, Zurich, 20 juillet 2001

Les thèmes centraux de l'observation de l'espace urbain sont donc:

- Problèmes et évolutions du système centre-périphérie au sein des agglomérations: évolution de la ville et de l'agglomération, spécialisation spatiale de l'économie, structure socio-démographique de la population, marché du logement, transport d'agglomération, infrastructures et prestations, urbanisation vers l'intérieur, conditions de vie, charges de centre, organisation institutionnelle.
- Evolution des villes et agglomérations et interactions au sein du réseau de villes et agglomérations suisses: processus d'urbanisation, spécialisation fonctionnelle, formation d'espaces métropolitains, transport, infrastructures et prestations.
- Position et intégration des grandes villes et agglomérations suisses au sein du réseau de villes européennes: qualités de la place économique en comparaison internationale, position dans les domaines importants pour la compétitivité, intégration dans les réseaux européens des transports.

La réalisation de ce système d'observation de l'espace urbain suisse devra être étroitement coordonnée avec d'autres projets en cours au sein de l'ARE relatifs à un système d'indicateurs du développement durable, de même qu'avec les projets d'observatoires d'autres offices fédéraux et en particulier de l'Office fédéral de la statistique (OFS). L'organisation exacte de la réalisation du système prévu sera donc définie dans le cadre de ce contexte plus large. En particulier, la création d'un système d'observation de l'espace urbain devra être mentionnée dans le programme pluriannuel de la statistique fédérale.

L'étude de faisabilité a également analysé la pertinence d'une participation de la Suisse à l'Audit urbain européen³⁰. Si une participation suisse à l'Audit urbain européen ne peut en aucun cas remplacer l'élaboration du système d'observation proposé (champ thématique de l'Audit urbain plus étroit, prise en considération unique-

ment de grandes villes), par contre les indicateurs proposés pour le système d'observation de l'espace urbain suisse devraient être, autant que possible, comparables à ceux de l'Audit urbain. De plus, il vaut la peine d'analyser, avec les grandes villes suisses concernées, si, et le cas échéant à quelles conditions, elles pourraient être intégrées à l'Audit urbain européen.

Mesure de première priorité:

Création d'un «Team» spécialisé dans les questions urbaines au sein de l'ARE et du seco

Un team ARE/seco chargé de la thématique urbaine permettra à ces offices de remplir efficacement leur rôle dans le cadre de la mise en œuvre de la politique des agglomérations de la Confédération.

Les tâches suivantes incomberont à l'équipe mise au service de la politique des agglomérations, au sein de l'ARE et du seco:

- Offrir aux cantons, aux villes, aux communes et à toute personne intéressée, un interlocuteur de référence au sein de la Confédération pour les questions urbaines et, si nécessaire, un relais vers les offices fédéraux responsables des politiques sectorielles.
- Concrétiser directement les mesures proposées, relatives à l'organisation du territoire, de la politique des agglomérations de la Confédération; suivre la mise en œuvre des mesures proposées dans les autres domaines d'activités de la Confédération; suivre le développement et donner des impulsions pour l'actualisation de la politique des agglomérations de la Confédération.
- Garantir, au sein de la Confédération, un niveau élevé de connaissances des questions urbaines.
- Animer et gérer la coordination des politiques sectorielles fédérales ayant un impact sur les zones urbaines au sein de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (Réseau Agglomérations).
- Assurer une participation active de l'ARE et du seco au sein de la Conférence tripartite sur les agglomérations et développer la coopération partenariale avec les cantons et les villes/communes dans le cadre de la concrétisation de la politique des agglomérations de la Confédération.
- Assurer les contacts avec les institutions de recherche et de formation en sciences du territoire travaillant sur la thématique urbaine.
- Assurer, dans le cadre de la thématique urbaine, les contacts et l'échange d'expériences avec les partenaires

³⁰ L'Audit urbain européen est un projet-pilote lancé par la Commission européenne en 1997. Il s'agit, à l'aide de plus de 70 indicateurs (aspects socio-économiques, qualité de l'environne-

ment, formation, culture et loisirs, vie civile), de mesurer et de comparer la qualité et les conditions de vie dans les grandes villes européennes.

internationaux (Union européenne, OCDE, contacts bilatéraux avec certains pays).

8.1.2 Mesures de politique des transports

Comme mentionné au chapitre 4.3.2, plusieurs mesures prises au niveau fédéral concernent également les transports dans les agglomérations, même si ceux-ci ne sont pas visés en priorité.

On peut citer tout d'abord la promotion des transports publics par l'amélioration des infrastructures et des services offerts (Rail 2000, Réforme des chemins de fers, RER).

La lutte contre les effets nuisibles des transports dans les centres urbains représente un autre groupe de mesures. Sont comprises notamment la lutte contre le bruit, les prescriptions plus sévères sur les gaz d'échappement des voitures de tourisme, la protection de l'air ou encore l'amélioration de la sécurité du trafic.

La volonté de favoriser à l'avenir le trafic lent (piétons et cyclistes) peut également être mentionnée.

8.1.2.1 Mesures de financement et d'organisation

Mesure de première priorité:

Financement et coordination du transport d'agglomération

Renforcement de l'engagement financier de la Confédération pour le transport dans les agglomérations (transports public, privé et lent), lié à long terme à la condition d'une gestion coordonnée des transports et de l'urbanisation à l'échelle de l'agglomération.

Un groupe d'experts, sous la direction du Conseiller aux États Bieri et sur mandat du DETEC, a analysé la situation actuelle du transport dans les agglomérations et proposé des mesures en mai 2001³¹. Selon une première évaluation

du groupe d'experts, les besoins supplémentaires sont estimés entre 5 et 7 milliards de francs pour les dix prochaines années.

Le financement de projets relatifs au transport dans les agglomérations est en premier lieu la tâche des communes et cantons concernés. Étant donné l'importance des besoins financiers et le fait que les villes et agglomérations remplissent des fonctions centrales et intéressant l'ensemble du pays, le Conseil fédéral est prêt à renforcer sensiblement l'engagement financier de la Confédération. C'est pourquoi, dans le cadre du message sur la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons du 14 novembre 2001, il propose au Parlement d'élargir l'affectation de l'impôt sur les huiles minérales au financement de projets relatifs au transport dans les agglomérations. Le 22 août 2001, déjà, le Conseil fédéral a chargé le DETEC, en collaboration avec les départements intéressés, d'évaluer et d'approfondir d'autres mesures en faveur du trafic d'agglomération, y compris les recommandations du groupe Bieri. Il s'agit notamment de la nouvelle affectation et de l'utilisation accrue des moyens provenant de l'impôt sur les huiles minérales en faveur de projets relatifs au transport dans les agglomérations, de l'augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales pour autant que les moyens disponibles du financement spécial «circulation routière» soient insuffisants et, enfin, du «road pricing» considéré comme source alternative de financement en matière de trafic d'agglomération.

Le manque de financement n'est pas le seul problème auquel est confronté le trafic d'agglomération. À l'avenir une meilleure coordination des transports publics, du trafic individuel motorisé et du trafic lent est également nécessaire. Les divers moyens de transports doivent être utilisés en fonction de leurs avantages comparatifs et coordonnés les uns avec les autres. C'est pourquoi, à moyen ou long terme, un soutien financier renforcé de la Confédération doit être lié à l'exigence d'une gestion coordonnée de l'ensemble du transport d'agglomération et de l'urbanisation à l'échelle de l'agglomération. Ces conditions ne peuvent pas encore être appliquées pour la mise en œuvre des moyens financiers prévus à court terme.

³¹ Ce groupe a été mis sur pied par M. le Conseiller fédéral Leuenberger en septembre 1999 et rassemblait des représentants de la CTP, de l'UVS, de l'Union des transports publics (UTP), du TCS et du Service d'information pour les transports publics (LITRA). Les travaux, rendus publics en date

du 29 juin 2001, sont présentés dans les deux documents «Groupe d'experts, Financement du trafic d'agglomération, recommandations du 1er mai 2001» et «Explications relatives aux recommandations du 1er mai 2001».

A moyen terme, les agglomérations devraient s'organiser en communautés urbaines pour le trafic d'agglomération avant de pouvoir recevoir des contributions de la Confédération. Ces organismes regrouperaient les opérateurs, les responsables d'infrastructures, ainsi que les autorités qui organisent les transports des échelons communal, cantonal, voire régional pour les agglomérations transfrontalières.

Il est à noter que cette idée de collaboration entre les communes et le canton sous forme d'entité est également présente dans le message du Conseil fédéral relatif à la Nouvelle répartition des tâches et péréquation entre la Confédération et les cantons. On y fait en effet mention de «syndicats publics d'agglomération».

Le fonctionnement et l'organisation de ces communautés urbaines ne sont pour le moment pas encore arrêtés de manière précise. Elle pourrait s'inspirer de certains articles de la Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM). En effet, la Confédération octroie des aides financières aux régions, aux communes, aux collectivités publiques, aux corporations de droit privé ou aux particuliers, sans passer par l'intermédiaire des cantons.

L'aide financière de la Confédération ne doit pas aller à des projets précis et isolés. Le problème du trafic dans les agglomérations doit faire l'objet d'une réflexion approfondie et tenir compte aussi bien des transports publics, du trafic motorisé que du trafic lent. Ainsi, chaque communauté urbaine devrait élaborer un projet d'agglomération intégrant tous les modes de transport, ainsi que les dimensions territoriales et environnementales (voir chapitre 8.3).

Dans le cadre de ces projets d'agglomération, différentes mesures pourront être réalisées. Il s'agit par exemple des mesures dans les domaines suivants (voir 8.1.2.2):

- amélioration des transports publics ferroviaires et routiers;
- incitation à la réduction du transport privé (projets-pilotes de taxation de l'utilisation des routes, réalisation d'une gestion supracommunale des places de parc);
- encouragement du transport lent.

Ces deux instruments, la communauté urbaine pour le trafic d'agglomération et le projet d'agglomération, sont étroitement liés.

Mesure transitoire:

Meilleure utilisation des sources de financement existantes

Meilleure utilisation des sources de financement existantes dans le cadre de la Convention de prestations 2003–2006 avec les CFF, du projet Rail 2000 2ème étape, et de la Loi sur les chemins de fer (art. 56), respectivement de la législation qui résultera de la réforme des chemins de fer.

Les mesures décrites plus haut ne peuvent être réalisées à court terme. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a accepté, en date du 22 août 2001, plusieurs mesures transitoires également proposées dans le rapport Bieri. Le crédit de paiement pour les engagements provenant des 7ème et 8ème crédit de programme visant à assurer le développement des entreprises de transport concessionnaires sera augmenté de 35 millions dans le cadre du budget 2002 et de 40 millions en ce qui concerne la planification financière 2003–2005. De plus, le DETEC a reçu le mandat d'analyser s'il est possible de mieux prendre en considération le transport public dans les agglomérations dans le cadre du projet Rail 2000 2ème étape, de la Convention de prestations 2003–2006 avec les CFF, et du remplacement de l'instrument du 8ème crédit de programme pour les entreprises de transport concessionnaires lors de la réforme des chemins de fer, et le cas échéant de quelle manière.

Il est à noter qu'en date du 16 mai 2001, le Conseil fédéral s'est prononcé contre la réactivation provisoire de l'Ordonnance sur la séparation des courants du trafic à partir de 2002, mesure qui faisait partie des mesures transitoires proposées par le groupe «Bieri».

8.1.2.2 Autres mesures

Outre les mesures de financement et d'organisation, les mesures présentées ci-dessous doivent également améliorer le transport dans les zones urbaines.

Il faut souligner que toutes les mesures prises ne peuvent atteindre les effets escomptés que si elles font partie d'un «paquet». En effet, la mise en œuvre de poli-

tiques des transports, en particulier dans les villes, a montré qu'il ne suffit pas de prendre des mesures isolées, mais que des paquets de mesures optimisées et harmonisées sont nécessaires. C'est le seul moyen pour prendre en compte les liens entre les différentes mesures et équilibrer les intérêts des différents groupes impliqués dans les transports dans le cadre d'un espace limité. Il s'agit, en particulier, de combiner des mesures de promotion et des mesures restrictives pour modifier la répartition du trafic entre transports public et privé sans limiter la mobilité.

Mesure en cours:

Plan sectoriel des transports

A moyen terme, fusion des plans sectoriels transports routier, ferroviaire et aérien garantissant la cohérence entre les planifications des différents modes de transports ainsi que la prise en considération des exigences de l'organisation du territoire.

A court terme, les offices fédéraux compétents (OFROU, OFT, ARE) garantissent une bonne harmonisation des plans sectoriels relatifs aux transports routier et ferroviaire. Ils présenteront un chapitre commun mettant en évidence les attentes et les exigences du point de vue du développement territorial et de la coordination des transports. A cet égard, il faudra accorder une grande importance à la coordination des différents modes de transport (trafic lent inclus) et aux aspects du trafic d'agglomération.

L'élaboration des plans sectoriels est en cours. Un projet de chapitre commun sera disponible au printemps 2002.

Il est également important de mentionner que la fonction même du réseau des routes nationales (principalement autoroutes) sera redéfinie et que ce réseau, considéré jusqu'à présent comme destiné plutôt au trafic longue distance, pourrait jouer un rôle accru dans le trafic d'agglomération.

A moyen terme, les différents plans sectoriels, y compris le plan sectoriel transport aérien, ne formeront plus qu'un seul plan sectoriel.

Mesure en cours:

Établissement d'une conception pour l'encouragement du trafic lent

Une conception du DETEC pour l'encouragement du trafic lent est actuellement en cours d'élaboration. Son objectif est d'augmenter la part du trafic lent (piétons, randonnée, vélos) dans le volume global de trafic. Conjugué aux transports publics et au trafic individuel motorisé, le trafic lent peut en effet contribuer à ce que l'ensemble du trafic évolue de manière durable.

Le projet de conception sera disponible au printemps 2002.

Mesure en cours:

Encouragement de nouvelles formes de mobilité

Parallèlement aux différentes mesures envisagées pour favoriser le trafic lent, la Confédération encourage également le développement de nouvelles formes de mobilité.

L'objectif de ces «nouvelles mobilités» est de proposer, pour des déplacements généralement de courte distance et à l'intérieur d'un périmètre défini, une offre alternative à l'usage de la voiture individuelle. Cela peut aller du «simple» co-voiturage (projet Car-los en phase de test à Burgdorf) à la mise à disposition de «véhicules individuels/publics» (projet Bienne-Genève de 2002 à 2004) en passant par des solutions intermédiaires (projet City-car à Martigny).

Ces nouvelles formes de mobilité ne doivent pas être vues comme un système qui vient concurrencer les systèmes actuels de transports urbains, mais comme un outil permettant d'atteindre les objectifs d'une politique globale en matière de circulation et de stationnement.

8.1.3 Mesures de politique de l'environnement

Les mesures de politique des transports destinées à mieux prendre en considération les besoins des zones urbaines auront également une influence sur la qualité de l'environnement et peuvent donc être également considérées du point de vue de la politique de l'environnement.

En particulier, la réalisation de projets d'agglomération, assurant une organisation cohérente des différents modes de transport dans les agglomérations, devrait contribuer à une diminution de la pression sur l'environnement (air, bruit et paysage). Il en va de même des mesures d'amélioration des transports publics, d'incitation à la réduction du trafic privé et d'encouragement du trafic lent.

Les mesures ci-dessous concernent directement la politique de l'environnement:

Mesure en cours:

Harmonisation aménagement du territoire/protection de l'environnement

Réflexion engagée par l'ARE et l'OFEFP pour améliorer l'harmonisation des objectifs de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement.

Par le biais de deux motions³², le Parlement a chargé le Conseil fédéral de veiller à ce que les contradictions possibles entre les objectifs de l'aménagement du territoire et ceux de la protection de l'air soient éliminées. Le Parlement estime que les dispositions légales relatives à la protection de l'air, qui prévoient des valeurs limites d'émission, empêchent ou entravent inutilement l'implantation de grandes infrastructures dans les centres et les agglomérations. La concentration de ces infrastructures, qui drainent un nombre public, est pourtant souhaitée du point de vue de l'aménagement du territoire. Ceci dans le but de réduire les flux de personnes et par conséquent les atteintes à l'environnement.

Les deux offices compétents (ARE et OFEFP) ont entrepris les travaux visant à clarifier la situation et à définir les moyens d'action. Ils analysent, de façon approfondie et à l'aide de cas concrets, l'interaction du droit de la protection de l'air et de la législation de l'aménagement du territoire. Ces analyses serviront de base à la formulation de propositions de mesures concrètes, notamment par le biais d'aides à l'exécution et de modifications dans le droit des procédures. Le rapport des deux offices, ac-

compagné des recommandations concernant les mesures à prendre, devrait être disponible en avril 2002.

Mesure actuellement à l'étude:

Soutien accru et simplification de la mise en œuvre

Modification du système de financement des mesures de protection contre le bruit de manière à pallier les difficultés financières cantonales et simplification des procédures administratives relatives aux contributions au titre de l'Ordonnance sur la protection de l'air pour des mesures liées au trafic.

Les mesures d'assainissement contre les nuisances sonores liées au trafic ne pourront être achevées, comme prévu, en 2002. Une prolongation pure et simple du délai, déjà décidée par le Conseil fédéral, ne résout pas le problème puisque, compte tenu du rythme de travail adopté jusqu'ici, la fin des mesures d'assainissement serait repoussée de manière disproportionnée.

Une augmentation des contributions fédérales en vue d'accélérer la procédure entraînerait une inégalité de traitement entre les cantons, car ceux qui ont fourni de gros efforts d'assainissement ont dépensé globalement bien davantage de fonds propres que ceux qui ont entrepris les travaux d'assainissement avec un certain retard.

Diverses mesures envisageables seront analysées dans le cadre des travaux d'approfondissement relatifs au financement du transport d'agglomération, entre autres un éventuel pré-financement des projets cantonaux par la Confédération.

Concernant les contributions au titre de l'Ordonnance sur la protection de l'air pour des mesures liées au trafic, le message du Conseil fédéral relatif à la RTP propose une révision partielle des articles 50 et 51 de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement et des articles 25 à 27 de la Loi fédérale sur l'imposition des huiles minérales pour permettre une accélération et une simplification des procédures administratives.

8.1.4 Mesures de politique sociale

Dans le cadre des travaux de la CTA, des mesures de politique sociale visant à prendre en considération les problèmes spécifiques des villes et agglomérations seront étudiées. Il est toutefois d'ores et déjà possible de faire

³² 98.3589 Motion Büttiker du gement du territoire; 99.3574 Motion CEATE-CN du 23.11.1999. Développer le centre des villes dans le respect de l'environnement. Contradictions entre le droit de la protection de l'environnement et le droit de l'aménagement

le point sur des mesures fédérales à l'étude ou en cours. Certaines de ces mesures ont d'ailleurs déjà été envisagées par la Communauté de travail Cantons-Villes-Agglomérations en 1999.

Mesure actuellement à l'étude:

Réduction des risques de pauvreté

Création d'un système de prestations complémentaires pour les familles et mise en œuvre d'une solution fédérale pour les allocations familiales de sorte à réduire les risques de pauvreté, et donc le recours à l'aide sociale.

En matière de politique sociale au niveau fédéral, un accent est actuellement mis sur des mesures en faveur des familles. Il s'agit de répondre aux difficultés des travailleurs pauvres (*working poor*), mises en évidence ces dernières années, et qui se répercutent sur les enfants des ménages concernés. Ce problème n'est pas spécifiquement urbain, mais il affecte et préoccupe particulièrement les villes confrontées à une part de personnes et ménages économiquement faibles plus élevée que la moyenne (voir chapitre 4.2.3).

La Confédération, les cantons et les communes devraient synchroniser leurs efforts afin de mener une politique familiale cohérente. Cette synchronisation peut se faire d'une manière optimale au sein de la CTA. Le Groupe de travail technique tripartite politique sociale réunit des spécialistes de la Confédération, des cantons, des villes et communes. Il est prévu qu'il analyse les avantages et inconvénients de différentes options, en particulier du point de vue de leurs implications politiques et sociales. Cette étude rejoint la discussion en cours au Parlement.

Deux initiatives parlementaires Meier-Schatz et Fehr, visant la création d'un système de prestations complémentaires pour les familles sur le modèle tessinois, sont en discussion. Ce modèle instaure une prestation complémentaire pour couvrir les besoins de l'enfant jusqu'à 15 ans et une prestation complémentaire pour familles avec enfants en bas âge (jusqu'à 3 ans) pour couvrir les besoins vitaux de toute la famille. L'expérience tessinoise s'avère positive dans la mesure où elle diminue le risque de pauvreté parmi les familles à bas revenus.

Une autre initiative parlementaire Fehr demande une incitation financière (100 millions de francs par an, au

maximum, pendant 10 ans) à la création de places d'accueil pour enfants telles que crèches, garderies, etc.

Les travaux relatifs à ces diverses initiatives se déroulent actuellement au sein des commissions parlementaires concernées.

Une extension des prestations complémentaires à d'autres groupes, comme les travailleurs âgés, a été discutée (sous-commission parlementaire); cependant, de par caractère passif, les prestations complémentaires ne s'avèrent pas un instrument adéquat pour résoudre toutes les situations d'insuffisance de ressources.

Le Conseil fédéral est, d'autre part, favorable à une solution fédérale pour les allocations familiales. Une proposition émane de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) et fait suite à l'initiative parlementaire Fankhauser. Elle consiste en la création d'une loi-cadre en matière d'allocations familiales, qui ne couvre pas obligatoirement tous les indépendants et toutes les personnes sans activité lucrative. Les travaux relatifs à cette initiative sont en cours.

Cette mesure participerait au comblement de lacunes dans la couverture des familles et garantirait un standard minimum. Toutefois, des lacunes subsisteraient, ainsi que des différences entre les cantons, soit dans le champ d'application, soit dans les montants versés.

Mesure en cours:

Statistique de l'aide sociale

Etablissement d'une statistique de l'aide sociale par l'OFS comme étape préliminaire à tout projet d'harmonisation ou de coordination des prestations sous condition de ressources.

L'aide sociale au sens large comprend toute une gamme de prestations sous condition de ressources. La Confédération considère que le recensement de ces prestations et l'établissement d'une statistique de l'aide sociale donnant une vue d'ensemble des bénéficiaires et des dépenses constitue une étape préliminaire indispensable à tout projet d'harmonisation ou de coordination. L'OFS travaille actuellement à l'établissement de cette statistique.

Quant à la réduction des disparités qui caractérisent l'aide sociale, les villes, qui assument une grande partie des coûts de l'aide sociale, souhaitent depuis plusieurs années une loi-cadre fédérale en matière d'aide sociale. Jusqu'ici, les cantons n'ont pas été favorables à la création d'une compétence fédérale dans ce domaine (consultation «Droit au minimum vital» de 1995). Un projet de consultation sur l'opportunité d'une loi-cadre est toujours pendant dans une commission parlementaire.

L'idée de loi-cadre permettrait d'apporter des solutions à deux problématiques. La première concerne le besoin d'une harmonisation, les disparités régionales rendant le système inégalitaire et opaque pour les bénéficiaires. La seconde concerne les problèmes de finances publiques ayant trait à la répartition des charges supportées par les communes entre les cantons et entre communes d'un même canton.

En l'absence de régime fédéral, les barèmes de l'aide sociale varient selon les cantons et les communes, mais les normes recommandées par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), largement reprises par les cantons, assurent une certaine harmonisation sur une base facultative. Ces normes reçoivent l'appui politique de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales. Du point de vue de la Confédération, il n'y a pas lieu de prendre de nouvelles mesures tant que la question est pendante dans la commission parlementaire, d'autant que les disparités ont aussi des causes externes aux barèmes de l'aide sociale, tels le système fiscal, la disponibilité de services et d'autres prestations sous condition de ressources, etc.

L'autre aspect qui motive l'idée d'une loi fédérale est la répartition des charges entre les communes. Cette répartition dépend avant tout des systèmes de péréquation intracantonaux. Au niveau fédéral, la Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) tient compte de la situation des villes centres et prévoit une compensation de la charge socio-démographique (voir chapitre 8.1.5). Il y a d'abord lieu d'attendre le projet définitif de RPT.

8.1.5 Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Mesure actuellement à l'étude:

Péréquation des charges de centres et des charges socio-démographiques

Mise en œuvre de la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, et en particulier, de la coopération intercantonale avec péréquation des charges et de la péréquation des charges socio-démographiques.

Le Conseil fédéral soumettra au Parlement, d'ici fin 2001, le message relatif à la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Ce projet permettra des progrès importants en ce qui concerne la prise en considération des villes et agglomérations dans la politique financière fédérale. Ce projet comporte, en effet, deux volets susceptibles d'apporter une amélioration à la problématique des charges supportées par les villes-centres et certaines communes d'agglomération.

Le premier concerne la coopération intercantonale avec péréquation des charges. Un certain nombre de domaines sont définis comme des tâches communes à plusieurs cantons. Il s'agit de tâches remplies par des lieux centraux, dont les bénéfices déterminés dépassent les frontières institutionnelles des cantons comme, par exemple, les universités et HES, la médecine de pointe et les cliniques spéciales, les institutions culturelles d'importance supracantonale, les transports publics d'agglomération.

La définition comme tâche commune implique que les cantons collaborent dans la gestion de ces tâches et qu'une péréquation horizontale des charges soit instituée. Trois objectifs sont ici poursuivis: éviter les effets de débordement («spillovers»), améliorer l'efficacité de l'offre en profitant des économies d'échelle, prévenir – grâce à un meilleur fonctionnement de l'offre au niveau cantonal – une centralisation au niveau de la Confédération.

Même si la Confédération a la possibilité d'obliger les cantons à collaborer, la responsabilité de fixer les principes, la forme et le contenu de la coopération, ainsi que

sa mise en œuvre revient aux cantons. A côté de contrats intercantonaux plus spécifiques, une convention-cadre intercantonale fixe les principes de base de la coopération et de la péréquation des charges. Cette convention, déjà paraphée par 22 cantons, est un élément central de la RTP, car elle assure l'effectivité de la coopération intercantonale avec péréquation des charges dans un engagement volontaire et solidaire des cantons les uns envers les autres. Cette convention n'est pas limitée aux cantons mais veille à ce que les communes, et plus particulièrement les villes et les agglomérations, soient intégrées.

De plus, par cette convention-cadre, les cantons:

- S'engagent à respecter, dans la mesure de leurs spécificités, les principes de la collaboration intercantonale avec péréquation des charges également au niveau intracantonale. Des systèmes intracantonaux de péréquation des charges devront ainsi assurer la collaboration intercommunale et le respect du principe d'équivalence.
- Assurent que les versements, effectués au titre de la péréquation des charges, seront versés aux prestataires effectifs, dans la mesure où ceux-ci supportent des coûts. Ces prestataires effectifs peuvent également être des villes.

Ces deux éléments participeront à la résolution des problèmes de «spillovers» dans les agglomérations et permettront aux villes de continuer à assumer leurs fonctions de centre.

Par ailleurs, dans le cadre du deuxième message relatif à la RTP, il est prévu que le Conseil fédéral propose au Parlement des modifications de lois qui tiennent compte de la situation particulière des communes/villes par rapport à leur canton, par exemple en relation avec les nouvelles formes de collaboration et de financement entre la Confédération et les cantons.

Le second volet de la RTP important pour les régions urbaines concerne la péréquation des charges socio-démographiques. Financée par la Confédération, la péréquation des charges socio-démographiques répondra à la problématique des «A-Städte», autrement dit au fait que les villes-centres d'agglomérations, ainsi qu'un certain nombre d'autres communes aux caractéristiques simi-

lares, comptent dans la structure de leur population une part plus importante que la moyenne de personnes faibles socialement impliquant à la fois des charges élevées et des recettes fiscales faibles.

Dans le cadre du projet de RTP, les charges socio-démographiques sont définies comme les charges que supportent les cantons et les communes du fait de la structure de leur population et qui ne sont pas influençables directement. Ces charges sont réparties en six domaines, illustrés chacun par un à trois indicateurs: pauvreté, groupes d'âge spécifiques, intégration des étrangers, problématique de la drogue, chômage, problématique des villes-centres.

Le dernier domaine occupe une place à part. Il doit permettre, dans la mesure où un indicateur pertinent pourra être élaboré, de prendre en considération les charges particulières liées à la densité de l'urbanisation et à la taille d'une zone urbaine. Seules les villes-centres des agglomérations comptant plus de 100 000 habitants seront prises en considération (Zurich, Bâle, Genève, Berne, Winterthur, Lucerne, St Gall, Lugano, Lausanne). Un tiers des moyens à disposition de la péréquation des charges socio-démographiques est réservé pour ce domaine.

8.1.6 Mesures de politique du logement

Mesure actuellement à l'étude:

Promotion du logement

Mise en œuvre de la nouvelle loi sur la promotion du logement, dont certains principes sont particulièrement importants pour les objectifs d'attractivité et de qualité de vie des villes/agglomérations et d'urbanisation vers l'intérieur.

Une nouvelle loi sur la promotion du logement est en préparation. Le projet du Conseil fédéral prévoit d'aider les personnes et les ménages qui, pour des raisons économiques ou sociales, ont difficilement accès au marché du logement en location ou en propriété. Le projet prévoit également de renforcer la position des maîtres d'ouvrage chargés de la construction de logements d'utilité publique. Il entend enfin améliorer la transparence ainsi que la connaissance du marché du logement.

Les objectifs de la politique du logement ont donc été recentrés et sont plus ciblés qu'auparavant.

Parmi les principes régissant les mesures d'encouragement, certains sont particulièrement importants pour les objectifs d'attractivité et de qualité de vie des villes et agglomérations et d'urbanisation vers l'intérieur:

- Les buts et principes de l'aménagement du territoire doivent être respectés.
- L'accent est mis sur l'occupation rationnelle du sol et la priorité est donnée à la rénovation de logements existants.
- La formation de ghettos sociaux doit être évitée par le mélange de catégories sociales dans la location des logements. Par exemple, dans un immeuble, seul un certain nombre de logements devraient faire l'objet de mesures d'encouragement. La qualité de l'environnement immédiat des logements est également importante pour favoriser la mixité (proximité d'infrastructures comme les écoles ou les commerces, proximité des lieux de repos, de récréation et de loisirs, proximité des centres-villes, desserte par les transports publics).

L'Office fédéral du logement pourra en outre fixer, dans le cadre de l'ordonnance, des priorités quant au lieu pouvant bénéficier de l'aide. Pour renforcer l'impact de la politique du logement du point de vue des objectifs de la politique des agglomérations, il serait opportun que ces priorités prennent en considération les éventuels efforts réalisés au niveau local pour établir des conceptions globales de l'amélioration de l'environnement urbain. De telles conceptions globales permettraient à la promotion du logement de s'inscrire dans une démarche cohérente de revitalisation urbaine.

8.1.7 Mesures de politique de la culture

Dans le cadre du projet de RPT, il est prévu que les infrastructures culturelles d'importance suprarégionale seront gérées et financées dans le cadre de collaborations intercantionales, et que les prestataires effectifs, souvent les villes, seront associés au système (voir chapitre 8.1.5).

Ce projet participera donc à la résolution des problèmes de financement auxquels peuvent être confrontés les villes.

Les mesures suivantes concernent plus spécifiquement la politique culturelle de la Confédération.

Mesure en cours:

Etablissement d'une loi sur l'encouragement à la culture

Le rôle considérable des villes-centres et des agglomérations dans l'encouragement à la culture doit être pris en considération dans le cadre de la mise en œuvre de l'article culturel de la Constitution fédérale (art. 69).

En conséquence, les villes seront également représentées, au côté des cantons et des institutions culturelles, au sein de l'organisation de projet.

Il s'agira de déterminer systématiquement les tâches culturelles des villes, les problèmes auxquels elles sont confrontées, de même que leurs attentes vis-à-vis des cantons et de la Confédération. L'objectif est de définir, dans le cadre d'une loi sur l'encouragement à la culture, les mesures nécessaires, et de mettre à disposition les moyens correspondants.

Le Conseil fédéral devrait proposer un message au Parlement d'ici fin 2003.

Mesure à approfondir:

Promotion de l'ancrage des objectifs de protection du patrimoine au niveau local et régional

Toutes les grandes villes jouissent d'une importance nationale au sens de l'inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS). Il est dès lors nécessaire de promouvoir l'ancrage de ce matériel au niveau des bases législatives communales et cantonales. Cela peut, par exemple, se faire de manière accrue dans le cadre de la procédure d'approbation des plans directeurs cantonaux par la Confédération.

Si une plus grande sensibilité vis-à-vis de la substance historique, même récente, peut être observée, il faut tenir compte du fait que le gros des investissements du secteur de la construction est aujourd'hui destiné aux opérations de rénovation. Dans ce contexte, il conviendra d'instaurer la collaboration avec l'«Expert-Center» en orientant davantage les recherches technologiques vers

les problèmes spécifiques de la construction contemporaine et d'encourager la formation de spécialistes en restauration du patrimoine bâti contemporain.

8.1.8 Mesures de politique du sport

Mesure actuellement à l'étude:

Organisation des agglomérations favorable à l'exercice physique

Le Concept du Conseil fédéral pour une politique du sport en Suisse formule l'objectif du sport et de l'exercice physique au service d'une population saine. Sa concrétisation exige, au sein des villes et agglomérations, la mise à disposition de suffisamment d'espaces et d'infrastructures. Ces derniers doivent être utilisés de manière optimale et répondre aux besoins de la plus grande variété possible de sports, de différentes classes d'âge et niveaux d'exigences.

Un besoin d'action existe pour la création d'aires d'exercice, de jeux et de sport (par exemple: places de jeux, rues, cours d'écoles, friches, parcours vita, voies pour trafic lent, etc.) proche des habitations, de même qu'à l'intérieur ou à la périphérie des agglomérations, dans des zones facilement accessibles par les transports publics ou par le transport lent. Des concepts relatifs aux installations sportives dans les villes et agglomérations doivent permettre de mettre en évidence les besoins et de développer des mesures.

L'Office fédéral du sport (OFSP) examine actuellement, avec l'ensemble des partenaires concernés, quelles impulsions intellectuelles et matérielles la Confédération peut apporter au développement de régions urbaines propices à l'exercice physique.

Mesure actuellement à l'étude:

Meilleure utilisation du potentiel «social» de l'exercice et du sport

Dans le cadre de la mise en œuvre du concept pour une politique du sport, les contributions possibles de l'exercice physique et du sport à la diminution des problèmes sociaux dans les villes et agglomérations, doivent être analysées de manière scientifique et des projets-pilotes devront être lancés avec les partenaires concernés.

L'OFSP étudie actuellement, en collaboration avec ses partenaires, quelles impulsions intellectuelles et matérielles la Confédération peut fournir dans ce sens, et contribuer ainsi à un développement social durable des villes et agglomérations.

8.2 Amélioration de la coopération verticale entre les communes/villes, les cantons et la Confédération

Mesure en cours:

Conférence tripartite sur les agglomérations

Participation active de la Confédération aux travaux de la Conférence tripartite sur les agglomérations.

La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) a été instituée le 20 février 2001:

- Elle réunit, au niveau politique, la Confédération (Conseil fédéral), les cantons (présidence, CdC), les villes (UVS) et les communes (ACS).
- Son objectif est la coordination des activités des partenaires à l'égard des agglomérations et l'élaboration d'une politique commune des agglomérations.
- Les thèmes d'action prioritaires sont le suivi des travaux de la Confédération faisant l'objet du présent rapport, la collaboration horizontale au sein des agglomérations, la politique sociale et la politique d'intégration des étrangers.

La participation de la Confédération à la CTA est assurée dans la mesure où:

- Une délégation du Conseil fédéral, ou la Chancellerie accompagnée des directions de l'ODT, du seco et de l'OFJ, représente la Confédération aux réunions de la CTA.
- Le groupe de coordination interdépartemental en matière de fédéralisme (IDEKOF), dans lequel sont représentés tous les départements fédéraux et la Chancellerie fédérale, assure un engagement coordonné de cette délégation.
- Les collaborateurs des offices fédéraux concernés participent aux activités de trois groupes de travail techniques consacrés à la coopération horizontale et verticale, à la politique sociale, et à la politique d'intégration des étrangers.

La Conférence tripartite sur les agglomérations apportera une contribution essentielle pour:

- établir une vision d'ensemble des activités des partenaires influençant l'évolution de l'espace urbain;
- favoriser la prise de conscience rapide des problèmes qui doivent être abordés en commun et, si nécessaire, donner l'impulsion de départ aux travaux permettant leur résolution;
- assurer la cohérence et la complémentarité des mesures au niveau fédéral, cantonal et communal.

La CTA aura un caractère de projet durant ses quatre premières années d'activité. A la fin de cette période, les résultats et le mode de travail de la CTA seront évalués. Si elle est jugée efficace, la CTA sera institutionnalisée (art. 3.1 lettre d de la Convention du 20 février 2001).

Mesure à développer:

Aménagements du processus législatif

Adaptation du processus législatif permettant une implication renforcée des communes/villes dès le stade préliminaire de la procédure législative lors de l'élaboration des mesures fédérales les concernant.

En ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sectorielles fédérales, la coopération verticale opérationnelle et au quotidien devra être assurée de manière à ce que le Conseil fédéral puisse concrétiser ses engagements relatifs au rapport de la commission de gestion du Conseil des États de 1998, l'article 43 alinéa 2bis de la Loi sur les rapports entre les conseils, et l'article 50 alinéa 2 et 3 de la Constitution fédérale (voir chapitre 4.4).

La Chancellerie fédérale a déjà provisoirement adapté le schéma relatif à la forme des messages du Conseil fédéral aux chambres parlementaires, pour assurer que soit précisé comment les modalités d'exécution du projet ont été étudiées au cours de la procédure législative préliminaire, qui sera chargé de la mise en œuvre et quels coûts les cantons et les communes devront assumer. Dans le cadre du projet «Optimisation des messages» le schéma des messages sera à nouveau modifié.

Des révisions de l'ordonnance sur la procédure de consultation (RS 172.062) et éventuellement de l'ordonnance sur les commissions (RS 172.31) sont également

envisagées. Elles devraient permettre une meilleure implication des instances chargées de la mise en œuvre, et en particulier aussi des communes/villes, à l'élaboration des mesures législatives.

Les éléments de réflexion suivants peuvent être proposés dans ce contexte:

- Pour les offices fédéraux concernés, il s'agirait plus particulièrement de prendre contact avec les cantons et les autres organes chargés de l'exécution (comme par exemple les communes et les villes) pour les informer des mesures envisagées et s'enquérir des problèmes qui pourraient se poser au moment de la mise en œuvre. Cet échange d'information permettrait aux responsables de la mise en œuvre de contribuer au développement de solutions réalistes.

- Ces contacts pourraient avoir lieu notamment dans le cadre d'échanges d'information ou de préconsultations par écrit ou sous forme de conférence, par la mise en place d'organisation de projets paritaires ou en intégrant des représentants des cantons et, le cas échéant, d'autres organes chargés de la mise en œuvre dans les groupes de travail, les commissions d'étude ou les commissions d'experts.

- Le service compétent s'adresserait soit aux cantons concernés, soit à la conférence des directeurs cantonaux spécialisée, soit à la Conférence des gouvernements cantonaux (lorsque le projet touche plusieurs départements fédéraux). Lorsque la mise en œuvre toucherait particulièrement les villes et communes, le service compétent s'adresserait aux organisations faitières intéressées. L'association des villes et communes s'opérerait en collaboration avec les cantons. Il appartiendrait aux cantons et, le cas échéant, aux villes et communes de proposer leurs représentants, lesquels seraient ensuite nommés par la Confédération.

- Enfin, lors de la pondération des résultats de la procédure de consultation une importance particulière serait accordée à l'avis des cantons et, le cas échéant, aux autres organes chargés de l'exécution, pour ce qui touche à la mise en œuvre des mesures.

L'intégration renforcée des villes et communes à la conception et à l'élaboration des mesures législatives est particulièrement importante pour les politiques de l'organisation du territoire, des transports, de l'environnement, des finances, et pour la politique sociale, mais également

pour les autres politiques intéressant les zones urbaines (sport et culture, logement, ...).

Il est intéressant de noter que récemment des efforts dans ce sens ont été consentis, par exemple dans le domaine du développement durable.

La Suisse actualise sa stratégie pour un développement durable. Faisant une place égale à ses objectifs économiques, sociaux et environnementaux, la Confédération cherche à identifier les grands enjeux à long terme, tout en étant consciente du fait que seule une bonne concertation avec les cantons et les villes lui permettra de faire déboucher ses objectifs sur des résultats concrets. C'est pourquoi, le 11 juin 2001, l'Office du développement territorial (ARE), la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) et l'Union des villes suisses (UVS), ont fondé le «Forum pour le développement durable». Cette plate-forme va permettre à ces partenaires d'échanger des informations, de soutenir des projets communs, de susciter sur les plans local et cantonal des activités découlant de la stratégie fédérale pour un développement durable et enfin d'établir des relations de travail avec les communes.

Au stade de la mise en œuvre dans le domaine social, des efforts ont été entrepris pour assurer une approche cohérente de la protection sociale et pour renforcer la collaboration entre les organes d'exécution des assurances sociales fédérales (assurance-invalidité et assurance-chômage) et les organes de l'aide sociale cantonale ou communale. Les organes de formation et d'orientation professionnelles notamment sont aussi associés à cette démarche.

- Le projet de révision de l'assurance-chômage comporte un nouvel article visant à encourager la collaboration inter-institutionnelle.
- Le projet de la 4^{ème} révision de l'AI introduit aussi une base légale pour la conclusion de contrats de collaboration entre différents organes.
- Le Rapport du Groupe de travail interdépartemental «Marché du travail secondaire» de mai 2001 (donnant suite au point 6 du postulat 99.3003 de la CER-N du 26 janvier 1999) prévoit une série de mesures destinées à améliorer la coordination, de l'échange d'information à la création d'un guichet («one-stop shop»). Il est proposé de

procéder dans un premier temps à des essais sur le terrain avec le soutien financier de l'assurance-chômage dans les cantons qui soumettent des projets de collaboration, puis de les évaluer. Les cantons sont ainsi encouragés à analyser leurs processus de collaboration inter-institutionnelle afin de déterminer les potentiels de synergie entre les diverses instances au niveau cantonal. Il s'agit maintenant de mettre en œuvre les mesures proposées.

- Lors des travaux législatifs futurs, il sera en outre tenu compte des conclusions de l'étude que l'OCDE a entreprise sur l'aide sociale en Suisse en 1999³³. Elles vont aussi dans le sens de la mise en commun des efforts de réinsertion pour éviter les transferts de charge et les incohérences.

8.3 Amélioration de la coopération horizontale au sein des agglomérations, entre les villes et entre les agglomérations

Mesure de première priorité:

Projets-modèles

Soutien technique et financier de la Confédération à la mise en œuvre de projets-modèles novateurs émanant des communes/villes et des cantons.

Les thèmes privilégiés sont la coopération au sein des zones urbaines, les réseaux de villes et d'agglomérations, l'urbanisation vers l'intérieur.

Outre l'objectif général de renforcer la coopération horizontale pour favoriser des zones urbaines fonctionnant de manière durable et conserver un système polycentrique de villes et agglomérations réparties sur l'ensemble du territoire, le soutien à des projets-modèles poursuit les objectifs concrets suivants:

- Mettre en œuvre les principes des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse de manière aussi concrète et directe que possible.
- Donner une impulsion à des projets novateurs et encourager ainsi les zones urbaines les plus dynamiques à poursuivre leurs efforts.

³³ OCDE, *L'aide sociale au Canada et en Suisse*, Combattre l'exclusion, volume 3, OCDE, Paris, 1999.

- Réunir, valoriser et communiquer les expériences d'initiatives novatrices allant dans le sens d'une concrétisation des objectifs de l'organisation du territoire pour l'espace urbain.
- 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.

Le soutien à des projets-modèles constitue un moyen privilégié d'incitation. Cette méthode est fréquemment utilisée avec succès en Allemagne, par exemple, pour la création de réseaux de villes. L'Union européenne a soutenu, quant à elle, de 1990 à 1999 et au titre de l'article 10 du FEDER, des projets-pilotes couvrant un large éventail de problèmes urbains et adoptant souvent une approche intégrée pour régler ces problèmes. Les enseignements de cette démarche ont permis, entre autres, de définir les orientations de l'initiative communautaire URBAN II en faveur de la régénération économique et sociale des zones urbaines en crise pour la période 2000–2006.

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

1. *Coopération au sein des zones urbaines*

Il s'agit de projets-modèles ayant pour objet une intensification de la coopération entre un ensemble de communes (ou/et éventuellement de cantons) formant une agglomération ou une aire métropolitaine, et ayant pour but de répondre, d'une manière aussi globale que possible, à la réalité fonctionnelle et relationnelle de la zone urbaine concernée.

Plus concrètement, il pourrait s'agir par exemple de:

- développer une stratégie globale de développement économique, social et territorial d'une agglomération.
- d'élaborer un projet d'agglomération (voir ci-après).
- de réaliser des projets concrets visant à mettre en œuvre ces stratégies.
- d'élaborer des modes novateurs de coopération entre villes-centres et communes d'agglomération (processus ou institutions).
- de réaliser des projets intercommunaux particulièrement ambitieux et innovants dans les domaines des transports, de l'environnement, de l'énergie, de la promotion économique, de l'aménagement du territoire,

de la valorisation de friches urbaines, de la culture, de la protection du patrimoine et des loisirs, par exemple.

- de réaliser des projets novateurs ayant pour objectif l'urbanisation vers l'intérieur et nécessitant une approche coordonnée des communes de l'agglomération, par exemple la fixation de pôles de développement, ou la réalisation de planifications existantes pour l'encouragement de pôles de développement;
- de réaliser des projets novateurs de partenariat public-privé.

Les projets d'agglomérations transfrontalières, impliquant une complexité supplémentaire liée à la gestion de relations avec des pays tiers, méritent une attention particulière.

2. *Réseaux de villes et réseaux d'agglomérations*

Il s'agit ici de réseaux stratégiques, allant au-delà de l'information et de l'échange d'expériences, mais visant au contraire des projets de coopération concrets:

- soit entre des villes ou agglomérations relativement proches géographiquement et d'importance équivalente cherchant à renforcer leur position dans la hiérarchie urbaine par un gain d'échelle;
- soit entre une grande ville ou agglomération et des agglomérations plus petites cherchant à valoriser des fonctions complémentaires, en particulier dans les aires métropolitaines existantes;
- soit entre des grandes villes éloignées cherchant des alliances internationales pour renforcer leur position dans la concurrence mondiale.

Les réseaux transfrontaliers, offrant des perspectives importantes pour le développement des villes et agglomérations transfrontalières et favorisant l'ancrage du réseau de villes et agglomérations suisses au réseau de villes européennes, doivent recevoir une attention particulière.

Les réseaux stratégiques peuvent concerner des thèmes de coopération divers et multiples: promotion économique, transfert de technologie, formation, transports, gestion de l'urbanisation, culture et tourisme, représentation politique.

3. *Urbanisation vers l'intérieur*

Si le concept de projets-modèles est un moyen privilégié pour la Confédération d'inciter à une coopération renfor-

cée au sein des zones urbaines et entre les villes et agglomérations, cet outil doit également être utilisé pour soutenir d'autres projets susceptibles de concrétiser les objectifs des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse. C'est le cas, en particulier, des projets visant une urbanisation vers l'intérieur. Dans ce contexte, les points forts thématiques suivants sont à retenir:

- soutien à la valorisation de friches urbaines, problème qui se pose essentiellement dans les villes petites et moyennes;
- initiatives novatrices relatives à la rénovation de quartiers urbains existants ou au développement de nouveaux quartiers (par ex. quartiers-pilotes mettant en œuvre les principes du développement durable).

Le soutien de la Confédération à des projets-modèles peut prendre deux formes:

- Elle apporte un soutien technique:
 - Assure le lien entre les porteurs de projets et les offices fédéraux susceptibles d'être concernés.
 - Met à disposition ses connaissances dans les divers domaines sectoriels concernés.
 - Assure la mise en réseau des divers projets-modèles.
 - Apporte les expériences de projets étrangers.
 - Assure, si nécessaire, la fonction de modérateur du processus.
 - Assure la valorisation des projets-modèles et la diffusion des enseignements.
- Elle établit, si nécessaire, un soutien financier susceptible de lancer le processus.

Un certain nombre de **principes fondamentaux** doivent guider la mise en œuvre de cette mesure:

- Les projets-modèles doivent être intégrés dans une perspective à la fois bottom-up et top-down. Les projets sont définis et gérés par les communes, et/ou les cantons, en fonction de leurs besoins. La Confédération définit les conditions-cadres et les critères de son soutien.
- La mise en œuvre du soutien à des projets-modèles doit être simple et flexible.
- La sélection des projets-modèles doit se fonder, entre autres, sur l'intérêt du ou des thèmes traités pour la problématique de l'espace urbain, la force novatrice des partenariats et structures de gestion envisagés, leur potentiel de démonstration.
- Il ne s'agit pas de soutenir à long terme des projets, ni de soutenir l'établissement d'études purement théo-

riques. Il s'agit de donner une impulsion, limitée dans le temps, à des projets qui débouchent à relativement court terme sur la résolution des problèmes abordés ou sur la mise en place de processus de coopération efficaces et durables.

- La définition du périmètre couvert par un projet-modèle doit être laissée au soin des acteurs locaux pour répondre au mieux aux conditions spécifiques. Toutefois, la pertinence du périmètre choisi au regard de l'orientation du projet doit être démontrée.
- Les porteurs de projets peuvent être des communes ou/et des cantons et des entreprises privées. Si le porteur de projet est un ensemble de communes exclusivement, le ou les cantons concernés doivent être associés aux efforts entrepris, et inversement si le porteur de projet est un ou un ensemble de cantons.
- Un investissement financier de la Confédération implique une participation propre des porteurs de projet, de même qu'une participation du ou des cantons concernés si les porteurs de projet sont des communes.
- Le soutien financier à la construction d'infrastructures est exclu.
- L'échange d'expériences entre porteurs de projet, de même que la diffusion de ces expériences auprès d'autres villes et agglomérations, doivent faire l'objet d'une conception globale et d'une mise en œuvre coordonnée impliquant divers moyens de communication (site internet, séminaires, publications), associant la Confédération, les cantons et les communes, et ouverte sur l'étranger (voir chapitre 8.5).
- Des moyens financiers nécessaires à l'échange et à la valorisation d'expériences doivent être planifiés et réservés dès le début de l'engagement.

Dans le cadre des travaux d'établissement du présent rapport, un certain nombre de projets, débutant ou en cours de réalisation, ont pu être déterminés comme **exemples de projets-modèles** susceptibles de bénéficier d'un soutien technique ou financier de la Confédération.

- Dans le cadre de la plate-forme de coopération **PASO** des cantons de Soleure et Argovie, impliquant également les villes et communes, les partenaires entendent développer une politique d'agglomération à l'échelle de l'espace Aarau-Olten-Zofingen de façon à renforcer cette région en tant qu'entité socio-économique. Les premiers

projets envisagés sont l'étude de faisabilité et, le cas échéant, la mise en œuvre d'un marketing commun aux trois agglomérations mettant en valeur les atouts de la région comme place économique et lieu de vie, l'établissement d'un concept de développement territorial pour la région fondé sur les forces spécifiques des différentes parties de la région et la minimisation des conflits entre aménagement du territoire, transport et environnement par la mise en œuvre d'un concept de mobilité. La collaboration pourrait s'étendre à d'autres domaines encore, comme le transport régional ou le tourisme. La réflexion institutionnelle ne sera envisagée que dans une prochaine étape et dans la mesure où ces projets partiels réussissent.

- Le projet **PASL**, réunissant l'ensemble des communes lucernoises de l'agglomération de Lucerne, le canton et l'Association lucernoise des communes poursuit plusieurs objectifs. Il s'agit d'établir une stratégie à long terme pour la région de Lucerne, de concrétiser l'idée d'un espace économique et de vie commun et de renforcer la région dans la concurrence nationale et internationale. L'amélioration de la coopération doit également permettre de valoriser les synergies potentielles au sein de la région et d'apporter des réponses aux problèmes qui se posent au niveau régional. Ces objectifs doivent être atteints dans le cadre d'un processus d'apprentissage impliquant les représentants du monde politique, de l'économie, de la formation, des milieux sociaux, de même que la société civile. Un concept pour la région de Lucerne devrait être élaboré d'ici janvier 2002 et approuvé à l'occasion d'un second «Atelier de l'avenir». L'étape suivante consistera à établir des concepts partiels et des programmes d'activités y relatifs.

- La loi sur les agglomérations du canton de Fribourg, entrée en vigueur le 1er janvier 1997, permet de renforcer les relations intercommunales en dotant les agglomérations d'une structure juridique propre. Suite à une initiative populaire, le processus de création de l'**Agglomération de Fribourg** a été lancé et le Conseil d'Etat, après consultation, a déterminé un périmètre provisoire. D'ici juillet 2003, une assemblée constitutive, formée de délégués des communes concernées, doit élaborer un projet de statuts fixant le périmètre définitif, les tâches, et les critères de répartition déterminant les contributions des communes. Compte tenu de la complexité des travaux à

effectuer dans une période restreinte, la question des moyens logistiques, financiers et politiques de l'assemblée se pose avec acuité.

- Le canton de Berne et le «Verein Region Bern» veulent lancer un processus partenarial axé sur le long terme visant à développer une vision positive de l'**Espace fonctionnel de Berne**. Cet espace comprenant une partie urbaine et une partie rurale, il s'agit en particulier de prendre en considération les liens entre ces espaces, l'objectif étant, par une coopération renforcée, de valoriser les intérêts communs et de dépasser les oppositions. Dans une première étape, le périmètre doit être établi, les liens entre espaces, les problèmes et les champs d'action doivent être analysés et un programme de travail proposé.

- La **COREL** (Communauté Région Lausannoise), active depuis 1990 dans de multiples domaines de la coopération intercommunale au sein de l'agglomération, réfléchit aujourd'hui aux moyens de renforcer son action. Il s'agit de déterminer le contenu général d'une coopération renforcée et renouvelée, le périmètre à prendre en considération, au besoin avec l'introduction d'une notion de cercles concentriques, ainsi que les éventuelles modifications institutionnelles nécessaires (loi sur les agglomérations, Constituante vaudoise). Cette réflexion doit, entre autres, tirer parti des impulsions découlant de la mise en œuvre de projets spécifiques ambitieux. Le premier projet consiste en la mise en place d'une politique de développement économique au niveau de l'agglomération. Il s'agit de fixer des objectifs quantitatifs (emplois) et qualitatifs (conditions d'implantation), de fonder le développement économique sur une politique active de soutien à des filières prioritaires, d'identifier leurs conséquences territoriales et de concrétiser ces objectifs par un catalogue de mesures et de projets visant à valoriser les atouts de la région et à atténuer les handicaps. Ces actions doivent aboutir à une véritable politique économique de l'agglomération, coordonnée avec les projets communaux et cantonaux, les dépassant au besoin.

Les autres projets de la COREL comprennent notamment la mise en place de mécanismes de partage des investissements régionaux (modalités de financement, processus de décision facilités), la mise en place d'une politique régionale dans le domaine des sports ou encore la coordi-

nation du soutien aux institutions sociales. Ils doivent aussi contribuer, conjointement avec le canton, à jeter les bases d'une agglomération au sens institutionnel, qui regrouperait à terme certaines des politiques régionales sans pour autant remplacer la COREL.

Outre les réflexions menées pour rendre la coopération au sein de l'agglomération plus efficace, la COREL entend également accorder une importance croissante à l'établissement de réseaux stratégiques avec les villes voisines (également en France), mais aussi avec des villes plus éloignées qui pourraient lui transmettre leur expérience.

- Une vision possible du développement du canton de Neuchâtel se fonde sur sa réalité urbaine. Les agglomérations de Neuchâtel (11 communes) et de La Chaux-de-Fonds–Le Locle regroupent 80% des emplois du canton. La mise en réseau de ces entités doit leur permettre d'offrir une solution de relais pour des agglomérations du plateau suisse en voie de saturation. Elle offre en même temps la possibilité d'affecter au mieux les ressources cantonales, afin d'en optimiser l'utilisation au travers d'actions coordonnées dans les domaines des politiques publiques et du développement économique. Ce **réseau urbain neuchâtelois** est susceptible, par ailleurs, de constituer un projet fédérateur, qui transcende les schémas neuchâtelois classiques fondés sur les oppositions Haut-Bas/ville-campagne. Il s'inscrit dans une logique interne de collaboration.

- Le projet **Ecoparc** a pour objectif de réaliser, sur le plateau Gare/Crêt-Taconnet à Neuchâtel, un pôle de développement stratégique basé sur la concrétisation du concept de développement durable. Ce projet de régénération d'une friche urbaine comprendra un centre de compétence consacré au développement durable favorisant l'information, la formation et la recherche dans le domaine du développement durable, ainsi qu'un quartier pilote basé sur la mixité des activités (surfaces d'habitat, de formation et de travail, parc d'entreprises spécialisées dans le développement durable). Le projet a déjà suscité l'intérêt d'un certain nombre d'investisseurs et différents types de soutien complémentaires sont à l'étude.

Pour répondre aux besoins de ces régions, et d'autres, il est nécessaire de pouvoir s'engager aussi rapidement

que possible dans le soutien à des projets-modèles. A court terme:

- Un nombre limité de projets-modèles pourront être financés, année par année, grâce à une allocation budgétaire limitée, fondée sur les compétences actuelles de l'ODT et du seco, et dans le cadre de rubriques budgétaires existantes.
- Dans le cas de projets-modèles concernant plusieurs offices fédéraux, un financement pourra être assuré par une mise en œuvre coordonnée de sources de financement existantes émanant de ces offices. La coordination pourra être assurée dans le cadre du Réseau Agglomérations de la COT.

Toutefois, pour assurer un engagement plus important, stable et pluriannuel dans le soutien à des projets-modèles, la création d'une base légale est nécessaire. La forme exacte de cette base légale doit encore être déterminée

Mesure de première priorité:

Projet d'agglomération

Refonte des instruments actuels d'aménagement du territoire pour assurer un développement coordonné des agglomérations:

Le Projet d'agglomération figurera dans le droit fédéral, plus précisément dans la loi sur l'aménagement du territoire. Il appartiendra néanmoins aux cantons de décider dans quelle mesure ils entendent appliquer obligatoirement celle-ci aux agglomérations et comment ils entendent mettre en œuvre cette mesure.

L'octroi par la Confédération de moyens destinés à financer les transports dans les agglomérations est cependant assorti de la condition qu'il existe un Projet d'agglomération et que ce dernier traite au minimum des transports, de l'urbanisation, et de l'environnement, ainsi que des rapports qui existent entre ces domaines.

L'analyse du problème (chap. 4.5.1) a montré que la coordination au sein des agglomérations n'est pas assurée. Il existe bien ici et là des plans directeurs régionaux, mais ceux-ci n'ont guère d'effet sur les plans d'affectation communaux. En outre, la coopération, quand elle existe, ne revêt qu'une forme sectorielle ou ponctuelle. Conséquences: un développement non coordonné de l'urbanisation dans les agglomérations, un défaut d'harmonisation des pôles de développement, une planification ren-

due plus difficile et peu économique de l'infrastructure des transports dans les agglomérations.

Principalement deux arguments parlent en faveur de Projets d'agglomération:

- Un développement coordonné des agglomérations conditionne la solution efficace des problèmes territoriaux, écologiques et sociaux qu'elles connaissent, un développement de l'urbanisation vers l'intérieur et par conséquent durable.
- Il faut s'assurer que les fonds que la Confédération met à disposition au profit des transports dans les agglomérations soient affectés de manière efficiente, efficace et conformément aux objectifs de la politique d'aménagement du territoire de la Confédération (cf. chap. 8.1.2).

Du point de vue de sa configuration, le Projet d'agglomération doit s'insérer dans les instruments de planification qui existent en respectant les compétences. Le rôle moteur des cantons en la matière, notamment, ne doit pas être remis en question. Le projet doit être souple et axé sur la pratique, encourager et favoriser la coopération dans les agglomérations. Il s'appuie sur la notion de partenariat, ce qui signifie que les communes, indépendamment de leur grandeur, sont mises sur un pied d'égalité.

Le Projet d'agglomération permet à la Confédération d'apprécier sous tous les angles les demandes de subventions des transports dans une agglomération. Il donne aux cantons la base qui leur permet de pratiquer une coordination à l'échelle du canton et au-delà des frontières cantonales. Il permet aux communes d'une agglomération de considérer dans leur ensemble les problèmes économiques, sociaux et écologiques auxquels est confrontée l'agglomération. Il doit en particulier garantir la planification intégrée des transports et de l'urbanisation. A relever notamment:

- Il importe de limiter la croissance des agglomérations vers l'extérieur en la dirigeant de préférence vers l'intérieur.
- Le développement de l'urbanisation doit être organisé autour de transports publics efficaces (finançables à long terme) et sur un trafic lent attractif.
- Dans les agglomérations même doivent se former des centres secondaires bien définis et circonscrits, permettant à la population de s'identifier à son lieu de résidence.

- La planification des transports à l'échelle d'une agglomération et coordonnée au développement de l'urbanisation permet de mettre en place une chaîne de transports efficaces, incluant le trafic lent.

Le Projet d'agglomération est un instrument de coordination axé sur les projets et la mise en œuvre. Les communes formant une agglomération se dotent d'une stratégie commune, en vue d'atteindre des objectifs communs, et s'entendent sur des mesures concrètes de mise en œuvre. C'est ainsi que le Projet d'agglomération justifie le besoin à long terme (la mesure est-elle nécessaire?), la rentabilité (peut-elle être financée à long terme?) et son financement.

On peut décrire plus en détail le Projet d'agglomération de la manière suivante:

- Le périmètre comprend en principe les agglomérations selon la définition qu'en donne l'OFS. La mise en œuvre concrète en est laissée aux cantons. Ceux-ci peuvent notamment prévoir des secteurs dans les grandes agglomérations ou un projet unique, commun à plusieurs agglomérations. Ce faisant, les périmètres peuvent se recouper, voire déborder les limites cantonales ou la frontière suisse.
- Le Projet d'agglomération est contraignant pour les autorités communales et cantonales. Il lie les communes concernées et le ou les cantons qu'englobe l'agglomération en question.
- Il appartient aux cantons, respectivement aux agglomérations, de définir le contenu (développement économique régional, espaces verts et de loisirs, politique sociale, politique culturelle, politique de la sécurité, politique du logement, pour ne citer que quelques exemples).
- Le contenu minimal, qui justifie l'octroi par la Confédération de moyens pour financer les transports dans une agglomération, comprend le développement de l'urbanisation et la planification des transports (transports publics, transport individuel motorisé et trafic lent) et la protection de l'environnement. Doivent en particulier faire partie de la réflexion les questions de développement du terrain à bâtir (classement en zones à bâtir, déclassement de régions inadéquates, changement d'affectation de friches, points forts de développement). Font également partie du développement de l'urbanisation tous les projets qui impliquent un nombreux public (notamment

les centres de loisirs ou d'achat). Les mesures concernant le développement des transports publics, du réseau routier ainsi que les mesures d'accompagnement débordant le cadre des communes, comme l'exploitation d'aires de parking, relèvent de la planification des transports.

Le Projet d'agglomération comprend deux parties:

- Une partie conceptuelle, qui constitue la base du projet. Y figurent les buts que l'on se propose, ainsi que les options stratégiques présentant des réflexions sur la manière de réagir à différents scénarios de développement possibles.
- S'y greffe une seconde partie, constituée de programmes concrets de mise en œuvre et de projets de réalisation. Dans le domaine du trafic d'agglomération, ces programmes et projets doivent être développés de manière à ce que soit prouvé le besoin de leur réalisation d'un point de vue territorial, écologique et financier. Les motifs du besoin incluent les variantes possibles (y compris une variante nulle) et une évaluation de celles-ci. Il importe d'adopter une approche intégrale: il faut mettre en évidence les interdépendances entre les projets concrets concernant les transports et les projets d'urbanisation, sans oublier les mesures d'accompagnement. Au chapitre du financement, il s'agit d'indiquer clairement non seulement les coûts d'investissement, mais aussi les frais d'exploitation et de maintenance, à long terme.

Le Projet d'agglomération va plus loin qu'un concept, en ce sens qu'il inclut aussi un volet de programmation, qui envisage les mesures concrètes de mise en œuvre et leur financement. Il se distingue pourtant aussi d'un plan directeur, en ce sens qu'il est axé spécifiquement sur des projets.

Le Projet d'agglomération deviendra une base importante de la planification directrice cantonale. Le plan directeur cantonal reprend les éléments essentiels du Projet d'agglomération pour les rapporter à un tout, cantonal et intercantonal. Le plan d'affectation intègre la mise en œuvre concrète du Projet d'agglomération dans le domaine de l'urbanisation et des transports. Il existe, de par leur nature même, des rapports très étroits avec les plans directeurs régionaux. C'est au droit cantonal de régler les détails. Dans les domaines des transports et de

l'urbanisation, le Projet d'agglomération remplace, approfondit ou complète les plans directeurs régionaux. Si le droit cantonal, ou la pratique exercée dans une agglomération, élargit le contenu du Projet d'agglomération, le plan directeur régional en la matière est purement et simplement abandonné. Par rapport à aujourd'hui, la planification régionale dans les régions urbaines sort renforcée de l'exercice, puisqu'elle sera ancrée dans le droit fédéral et que son rapport avec la planification directrice cantonale sera fixé de manière précise. Au niveau fédéral, le Projet d'agglomération constitue la base permettant d'évaluer les demandes de subvention des transports d'une agglomération. Par respect du fédéralisme, on a renoncé à faire approuver directement le Projet d'agglomération par la Confédération. Mais la dimension contraignante pour les autorités fédérales (et les autorités cantonales et communales) reste de mise, dans la mesure où la Confédération est très concernée par le Projet d'agglomération. La mise en œuvre de cette force contraignante – de même que la coordination avec les plans sectoriels de la Confédération et d'autres plans directeurs cantonaux – est garanti par le plan directeur cantonal.

Les communes d'agglomération représentent les structures responsables, selon les lois cantonales (cf. aussi chap. 8.1.2). Elles assument en commun la direction du Projet d'agglomération. La mise en œuvre implique la collaboration étroite des communautés urbaines pour le trafic d'agglomération, des cantons et de la Confédération. Cette dernière décide, sur la base des Projets d'agglomération, de son éventuelle participation financière aux projets d'infrastructure relatifs au trafic d'agglomération.

La loi sur l'aménagement du territoire inscrit le Projet d'agglomération et ce qui s'y rapporte dans les autres plans d'aménagement selon la LAT. Il reste à examiner plus à fond s'il suffit de compléter dûment les articles de la LAT ou s'il faut ajouter un article supplémentaire.

D'ici à fin 2001, l'ébauche ci-dessus sera approfondie et concrétisée par deux experts externes, ce qui permettra de rédiger un message proposant les modifications de loi pertinentes. A partir de 2002, on passera à des projets pilotes concrets.

Autre mesure:**Accords internationaux de coopération transfrontalière**

Prise en considération de toute proposition visant à renforcer les relations transfrontalières par l'élaboration d'instruments juridiques internationaux appropriés.

Parmi les différents accords conclus avec les pays limitrophes, le Conseil fédéral a signé, le 23 janvier 1996 à Karlsruhe, l'Accord entre la Suisse - agissant au nom des cantons de Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie et Jura -, la France l'Allemagne, et le Luxembourg sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux. L'accord est entré en vigueur le 1er septembre 1997. Son intérêt réside dans le fait qu'il permet, aux collectivités territoriales et aux organismes publics locaux de la région du Rhin supérieur, de se réunir dans un projet commun au travers d'un groupement local de coopération transfrontalière, pouvant faire face notamment aux exigences spécifiques d'une agglomération transfrontalière.

Une étude, mandatée par le Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la France, sur les perspectives pour la coopération transfrontalière entre la France et la Suisse s'est penchée notamment sur la question de l'extension de l'accord de Karlsruhe à toute la frontière entre les deux pays³⁴. Selon une première évaluation des autorités fédérales, il serait préférable de conclure un nouvel accord bilatéral couvrant le reste de la frontière avec la France. L'idée d'une extension de l'accord le long de la frontière avec l'Allemagne a aussi été évoquée, et ceci, entre autres, afin d'augmenter les chances de réalisation du projet de parc industriel binational entre la commune allemande de Jestetten et celle de Neuhausen, dans le canton de Schaffhouse.

L'accord de Karlsruhe s'inscrit notamment dans l'idée de compléter le cadre juridique fixé par la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales. La Convention a été complétée par un Protocole additionnel du 9 novembre 1995, qui constitue un texte de référence

pour répondre aux questions de nature juridique qui peuvent se poser au moment de la conclusion d'un accord de coopération transfrontalière. La Suisse, ainsi que la France et l'Allemagne entre autres, sont parties contractantes au Protocole additionnel, tandis que l'Italie et l'Autriche l'ont, pour le moment, uniquement signé. Un deuxième Protocole a été ouvert à la signature le 5 mai 1998; il a trait à la coopération interterritoriale, c'est-à-dire entre collectivités territoriales non contiguës. Suite à la consultation des cantons et des associations des villes et des communes, le Conseil fédéral vient de décider de signer pour la Suisse le Protocole n° 2; de nouvelles opportunités de coopération sont ainsi offertes, dans les cadre notamment du programme INTERREG III C concernant la coopération interrégionale.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral est prêt, comme il l'a affirmé dans son rapport du 7 mars 1994 sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère, à considérer toute proposition visant à renforcer les relations transfrontalières par l'élaboration d'instruments juridiques internationaux appropriés. Il faut mentionner, par exemple, l'accord-cadre entre la Suisse et l'Italie du 24 février 1993 sur la coopération transfrontalière des collectivités régionales et locales, qui a été conclu pour remédier à la réserve émise par l'Italie à la Convention-cadre ci-dessus. Un autre exemple est l'accord du 21 septembre 2000 entre la Suisse, la France et l'Allemagne sur la coopération transfrontalière dans la région du Rhin supérieur, en vigueur depuis le 1er juin 2001. Cet accord se substitue à l'accord du 2 octobre 1975. Il donne un nouveau cadre juridique international conforme aux nouvelles réalités dans la région concernée. Il y a lieu de mentionner également l'accord conclu le 12 octobre 2001 entre le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Berne, de Vaud, de Neuchâtel et du Jura, et le Gouvernement de la République française relatif à la création de la «Conférence Transjurassienne», accord qui crée les conditions permettant à toutes les autorités régionales et locales de part et d'autre de la frontière de participer à la définition d'une stratégie commune dans l'espace concerné.

³⁴ Levrat N., *Perspectives pour la coopération transfrontalière franco-suisse*, Institut européen de l'Université de Genève/Université libre de Bruxelles, 1997/1998.

Mesure en cours:**Soutien juridique et technique**

Soutien de la Direction du droit international public (DFAE) à tout canton désireux de conclure un accord spécifique avec des autorités étrangères dans le domaine de la coopération transfrontalière.

Au-delà de la négociation d'accords-cadres de portée générale, pour certains problèmes, la voie de la conclusion d'accords spécifiques doit rester ouverte. Selon le niveau de compétences impliqué, il y aura lieu de définir les partenaires institutionnels habilités à conclure des accords ou ententes. Citons, à titre d'exemple, la réalisation, en 1997, du réseau express régional reliant la ville de Bâle aux communes alsaciennes de son agglomération (Regio-S-Bahn) et qui a nécessité la conclusion d'un accord régional entre les cantons suisses concernés et la Région Alsace. Parmi les projets qui pourront nécessiter des accords particuliers, on peut mentionner le projet pour une gare ferroviaire commune dans l'agglomération de Chiasso et de Côme, ainsi que le projet pour l'aménagement, dans la zone frontalière franco-suisse, de l'aéroport de Genève-Cointrin (Rectangle d'Or).

La Section frontières et droit de voisinage de la Direction du droit international public (Département fédéral des affaires étrangères), par le biais du Service fédéral d'information et de coordination en matière de coopération transfrontalière, offre, dans ce contexte, les services suivants, en plus du soutien des activités des offices fédéraux:

- information sur les différentes formes de coopération transfrontalière au niveau des cantons;
- soutien juridique et technique en matière d'accords entre cantons et autorités étrangères, soutien des activités des différents offices fédéraux.

D'autres mesures ne s'imposent pas pour l'instant.

8.4 Intégration au réseau des villes européennes

Mesure en cours:**INTERREG III**

Participation de la Suisse, dans le cadre d'INTERREG III, à la réalisation de projets de coopération transnationale, transfrontalière et interrégionale intéressant les zones urbaines.

Le Parlement a approuvé, le 8 octobre 1999, un crédit cadre de 39 millions de francs afin de financer, pour la période 2000–2006, la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale INTERREG III. Cette décision et sa mise en œuvre constituent d'ores et déjà la mesure centrale qui assurera la participation de la Suisse aux réseaux européens de coopération, d'échanges d'information et d'expériences dans le domaine du développement urbain.

Les trois volets du programme INTERREG comportent des orientations d'action importantes et intéressantes pour les villes.

- L'objectif central de la coopération transnationale est de concrétiser, aux moyens de projets, les lignes directrices de l'organisation du territoire en Europe telles qu'elles sont formulées dans le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Cette coopération s'exerce au sein d'espaces contigus plus grands que ceux de la coopération transfrontalière. La Suisse entend participer en priorité aux activités de l'Espace Alpin, mais également à celles des espaces «Europe du Nord-Ouest» et «Méditerranée occidentale». Une des priorités de ce volet d'INTERREG est l'élaboration de stratégies de développement territorial, y compris de coopération entre villes ou entre zones urbaines et rurales, dans le but de promouvoir un développement durable polycentrique. Dans ce contexte, un premier appel à idées à l'attention des partenaires suisses a permis d'identifier des projets tels un réseau de compétence en matière de métropolisation, une communauté de villes alpines pour l'échange d'expériences dans les domaines de l'environnement, des transports et de la culture, un réseau virtuel d'universités dans le but d'offrir des programmes diversifiés à distance ou encore l'identification des potentiels de coopération économique (diversification/spécialisation des

villes débouchant sur une stratégie de promotion économique commune, harmonisation des normes sociales et environnementales), etc..

- Dans le cadre du programme INTERREG II, de nombreux projets de coopération transfrontalière au sein d'agglomérations ont été soutenus. Citons, par exemple, l'élaboration du plan d'aménagement de l'agglomération transnationale de Bâle, la mise en œuvre de l'Agenda 21 de la région Bodensee, l'Euro-guichet social transfrontalier dans lequel est impliqué la Chaux-de-Fonds, la gare ferroviaire commune Como-Chiasso, etc.. Ce type de projet continuera à être soutenu par INTERREG III.

- Le thème du développement urbain fait également partie des priorités du volet de la coopération interrégionale, de même que les actions régionales innovantes. Des opérations cadres régionales, des projets individuels, des réseaux peuvent être soutenus dans le cadre de ce volet. Dans le cadre d'initiatives communautaires préalables, des réseaux d'échanges d'expériences tels Eurocities (amélioration de la promotion économique et de l'efficacité des services publics) ou Mecine (stratégie de développement à long terme des villes moyennes) ont pu être lancés.

Mesure en cours:

Information des villes au sujet d'INTERREG III

Prise en considération et participation des villes dans le cadre de la plate-forme de communication d'INTERREG III.

Les partenaires principaux de la Confédération pour la mise en œuvre d'INTERREG sont les cantons. Étant donnée l'importance de ce programme pour les villes et agglomérations de Suisse, la Confédération estime nécessaire que ces dernières se mobilisent pour proposer des projets de coopération transnationale, interrégionale et transfrontalière pertinents pour le développement des zones urbaines. Cette mobilisation fait appel à la responsabilité et au dynamisme propre des villes concernées et à leur collaboration avec les responsables cantonaux et régionaux concernés. La capacité de mobilisation dépend d'une bonne information des villes sur les possibilités qu'offre le programme INTERREG. C'est pourquoi:

- dès 1999, le seco a pris contact avec l'Union des villes suisses (information des responsables, publication dans «die stadt/les villes»);
- les villes sont désormais invitées à participer à toutes les manifestations publiques relatives à INTERREG;

- le site internet www.interreg.ch est accessible à toute personne intéressée par le programme (informations générales, projets soutenu, échange d'expériences, ...).

Mesure en cours:

Raccordement TGV

Amélioration des raccordements de la Suisse aux réseaux ferroviaires allemand, français et italien, notamment aux réseaux à grande vitesse (raccordements TGV).

Le 29 novembre 1998, le peuple et les cantons ont approuvé l'arrêté fédéral du 20 mars 1998 relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics (FTP). Les fonds permettant de réaliser quatre grands projets ferroviaires dans les vingt années à venir sont ainsi disponibles. L'un de ces quatre projets, important pour les zones urbaines, concerne le raccordement de la Suisse orientale et de la Suisse romande aux réseaux européens à grande vitesse (raccordements TGV: 1.2 milliard de francs, niveau des prix 1995).

Les raccordements TGV font partie d'une conception d'ensemble. Les raccordements TGV et les NLFA sont les piliers sur lesquels s'appuie la politique suisse des transports. Ils garantissent l'intégration de la Suisse à l'axe stratégique nord-sud, ainsi que la liaison entre les régions orientale et occidentale de la Suisse et les grands axes européens de chemin de fer. RAIL 2000 vient compléter l'ensemble, en optimisant les liaisons à l'intérieur de la Suisse. L'amélioration des raccordements internationaux interviendra entre 2004 et 2011/12.

Les raccordements TGV visent au premier chef à renforcer la place économique suisse aux niveaux international et interrégional et à transférer autant que possible le trafic aérien à courte et moyenne distances sur le rail. De meilleures liaisons ferroviaires nationales et internationales permettent une amélioration de la compétitivité des zones urbaines dans la concurrence internationale entre sites.

Pour atteindre les objectifs énoncés ci-dessus, il est nécessaire de mettre en place des mesures concertées en matière d'exploitation, de matériel roulant et d'infrastructure, dont voici les principales:

- raccourcir la durée des voyages entre le système des villes et agglomérations suisse et les métropoles alle-

mandes et françaises, selon les objectifs conjointement fixés et les exigences du transport international des personnes;

- relier la Suisse orientale et la Suisse occidentale au réseau de transport international des personnes;
- intégrer de manière judicieuse les aéroports nationaux au réseau ferroviaire international à grande vitesse.
- garantir des capacités suffisantes de transport international de marchandises.

Dans le cadre de ce projet, il faut en outre examiner la connexion entre les aéroports nationaux et le réseau ferroviaire (cf. le plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique PSIA, du 18 octobre 2000). L'idée-force de ce projet est une gare qui pourrait être jumelée à l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

Des conventions bilatérales ont été signées avec les pays voisins (l'Allemagne, la France et l'Italie) afin d'assurer l'efficacité du raccordement de la Suisse aux réseaux de trains à grande vitesse. Ces conventions ont pour but de mettre à disposition suffisamment de personnel et de capacités de transport de marchandises et d'assurer la croissance parallèle des réseaux régionaux de transport.

Travaux de réalisation en cours

- Suisse – France

Les avant-projets de mesures à court terme visant à améliorer les raccordements TGV Genève-Mâcon (-Paris/-Lyon) et Lausanne/Berne/Neuchâtel-Dole (-Paris) sont prêts. Ils permettent de réduire de 30, respectivement 15 minutes, les durées minimales des trajets. Les mesures de construction seront réalisées entre 2004 et 2006. Le TGV Est est actuellement en construction (Paris-Strasbourg, mise en service à partir de 2006). Celui-ci raccourcira les temps de voyage entre Zurich/Bâle et Paris de 1 h 20, et Paris sera dès lors à 4 h 30 de Zurich. On peut tabler sur la mise en service à moyen ou long terme du TGV Rhin-Rhône, qui se fera par étapes. L'axe Est (Mulhouse-Dijon) et l'axe Ouest (Dijon-Aisy/TGV Sud-Est) permettront de nouveaux gains de temps considérables entre Bâle, respectivement Berne/Lausanne, et Paris. On examine à ce propos la possibilité de rouvrir la ligne Delle-Belfort, permettant de raccorder le Jura (Bienne compris).

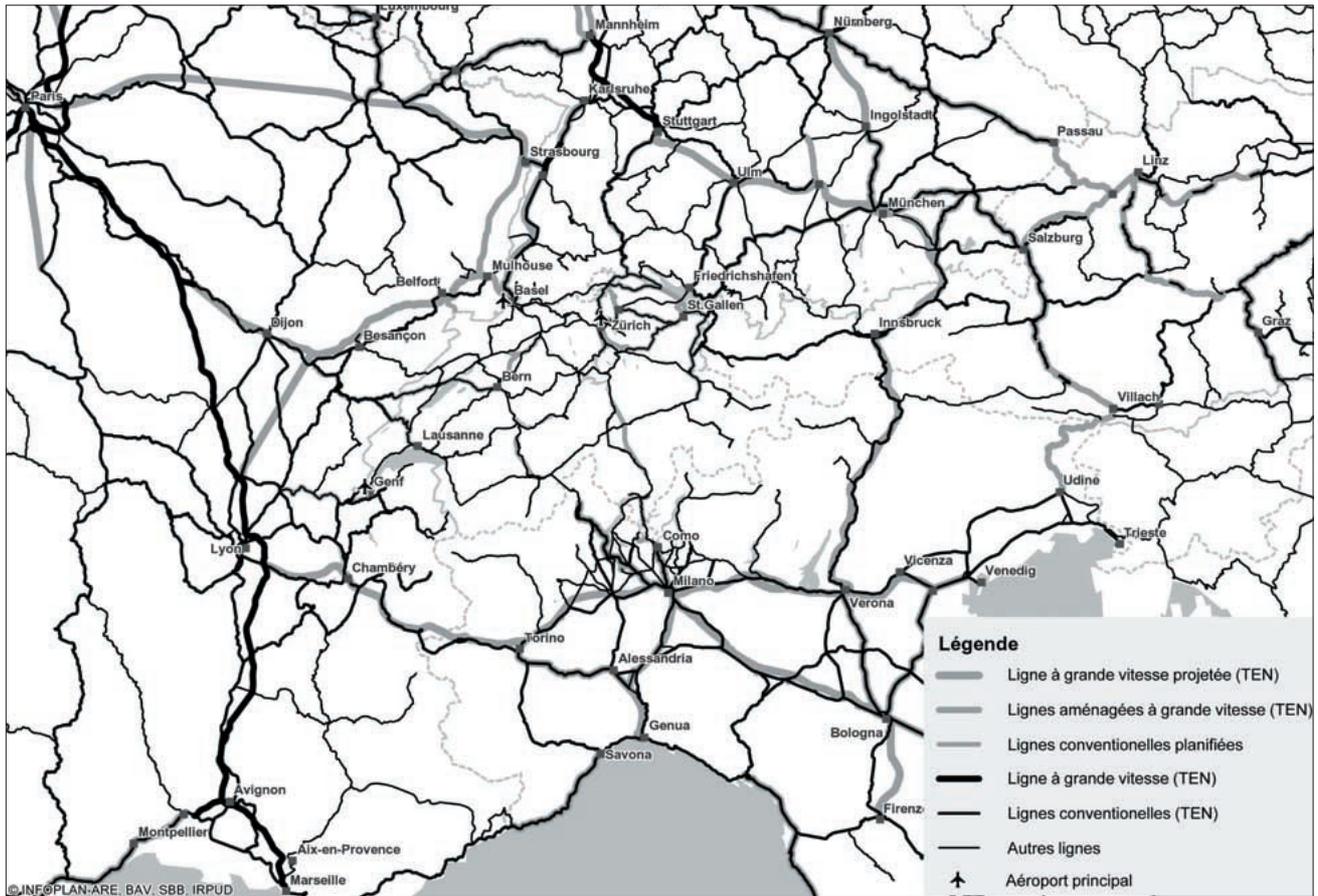
- Suisse – Allemagne

Dès 2004, des trains pendulaires fonctionnant au diesel seront mis en service pour le trafic avec l'Allemagne, entre Zurich et Munich, ce qui, s'ajoutant à d'autres mesures, permettra un gain de temps de 30 minutes. En outre, il est prévu, à moyen et long termes, de développer le trafic sur quatre voies et d'accélérer les vitesses sur le tronçon du Haut-Rhin, entre Karlsruhe et Bâle. La durée du trajet entre Bâle et Francfort passera de 3h00 à 2 h 30 (2012). Durant la même période (2010/2015), le tronçon Stuttgart-Munich, réaménagé ou nouvellement construit, sera mis en service.

- Suisse – Italie

Pour assurer la connexion de la NLFA au réseau ferroviaire à grande vitesse italien, un nouveau tronçon de haute qualité est prévu entre Lugano et Milan. Il conduira au sud depuis le tunnel de base du Ceneri, soit par Como, soit par Varese, et débouchera à l'ouest de Rho (I) sur le tronçon à grande vitesse prévu entre Turin et Milan. La décision concernant le tracé (Como ou Varese) est encore ouverte. Toutefois, selon l'étude de faisabilité établie par l'OFT en 2001, le corridor passant par Varese semble le plus propice. La mise en service, qui aura lieu au plus tôt en 2017, devrait assurer une réduction de la durée du parcours, une intégration optimale des réseaux, et une liaison nationale à l'aéroport de Malpensa.

Vue d'ensemble des raccordements TGV en cours



8.5 Information, échange d'expériences, sensibilisation

Mesure de première priorité:
Information, communication, sensibilisation

- Intégration renforcée de la thématique urbaine dans le cadre des systèmes d'information actuels de l'ODT et du seco.
- Encouragement à l'échange d'expérience entre partenaires de la politique des agglomérations (site internet, séminaires, workshops et expositions).
- Etablissement d'une stratégie de sensibilisation de la population et du monde politique à la réalité urbaine de la Suisse.

Une information et une sensibilisation ciblées et soutenues, associées à un échange d'expériences entre les autorités et les experts constituent un complément nécessaire aux quatre stratégies développées ci-avant.

L'information a pour objectif de tenir au courant des tendances et décisions actuelles, les offices fédéraux, les cantons, les communes et les villes, ainsi que tout autre partenaire intéressé par la problématique de l'espace urbain et par la politique des agglomérations.

Les activités dans ce domaine s'appuient sur les moyens d'information propres à l'ARE et au seco. Ces offices veillent, dans ce cadre, à ce que la problématique de l'espace urbain reçoive toute l'attention qu'elle mérite. Il faudra en outre s'interroger sur les moyens d'assurer à l'avenir l'information des villes et des communes, sans que le cercle des destinataires s'étende démesurément. A cette fin, l'ARE et le seco s'efforcent de collaborer avec l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS).

Actuellement, l'offre de base permet de couvrir le besoin d'information, mais le seco et l'ARE devront peut-être prévoir des moyens supplémentaires, pour suivre l'évolution.

L'échange d'expériences a pour but de permettre aux autorités et aux experts de s'informer mutuellement de leurs projets et expériences en cours, et de répercuter ces connaissances dans leurs activités.

Deux types de médias peuvent être mis à profit de l'échange d'expériences:

- des séminaires (contact direct d'un large cercle de partenaires autour d'un thème ou projet spécifique), des workshops (travail en groupes restreints en fonction des besoins), expositions;
- un site internet: base de données de projets-modèles et autres projets intéressants (également à l'étranger), liens vers les partenaires intéressants, news (internationales, nationales, cantonales, communales), agenda, publications de divers horizons;

La mise en œuvre de cette plate-forme sera placée sous la responsabilité et la direction de la Confédération. Elle devra être étroitement coordonnée avec le projet de Guichet virtuel de la Chancellerie fédérale. Les cantons, les villes et communes seront associés de manière partenariale dans la phase de conception et de construction du site internet par exemple dans le cadre de la CAT et de ces groupes de travail tripartites techniques. Ils pourront ensuite livrer des informations pour le site et participer de manière ad hoc à l'organisation de manifestations. Les possibilités de cofinancement de la part des partenaires devront également être étudiées.

Dans l'esprit de la population et en partie aussi de certains politiques, la Suisse est restée un pays à caractère essentiellement rural. Pour autant qu'on veuille bien reconnaître que les villes sont confrontées à des problèmes propres, il est souvent admis qu'elles sont – ou devraient être – à même de les résoudre seules.

L'activité de sensibilisation vise les objectifs suivants:

- La population et les politiques reconnaissent la réalité urbaine de la Suisse et l'importance centrale des villes et agglomérations dans le développement durable de l'ensemble du territoire.
- Les nombreuses imbrications et interdépendances entre les villes-centres et les communes d'agglomérations, d'une part, les zones urbaines et la zone rurale, d'autre part, doivent être mieux prises en compte. La population et les politiques percevront mieux
 - pourquoi les villes et les agglomérations ont besoin du soutien de la Confédération et des cantons;
 - quels profits peut amener une coopération étroite à l'intérieur des zones urbaines à toutes les parties concernées;
 - quel effet positif sur les zones rurales peut avoir un rôle actif de la Confédération et des cantons dans la politique des agglomérations.

L'état actuel des connaissances ne permet pas encore de prévoir des mesures concrètes de sensibilisation. Une sensibilisation ciblée nécessite une connaissance précise de l'idée que se fait la population de la problématique des zones urbaines, de leurs besoins, etc. Plusieurs études ont été menées sur certains thèmes ou relativement à certaines régions. Une première étape consistera à évaluer ces études et à examiner dans quelle mesure des enquêtes ciblées supplémentaires sont nécessaires. On pourra ensuite développer des mesures appropriées. L'ARE est actif dans ce domaine avec l'Association Métropole Suisse, qui s'est fixé des objectifs analogues en matière de sensibilisation.

Il faudra préciser, d'entente avec les cantons, les villes, et communes, quelles parts des activités de sensibilisation doivent être traitées en commun et quelles autres, séparément. Cet examen peut se faire dans le cadre de la CTA.

8.6 Synthèse des mesures

Axe stratégique	Propositions de mesures (les mesures prioritaires sont en gras)		Mesures en cours
	Politique d'agglomération	Portée générale	
1. Prise en compte des besoins de l'espace urbain dans les activités de la Confédération		POLITIQUE D'ORGANISATION DU TERRITOIRE	
			Concrétisation et mise en œuvre des Grandes lignes de l'organisation du territoire
			Réseau Agglomérations de la COT
		Mise en place du système d'observation de l'espace urbain	
		Analyse de la pertinence d'une participation des grandes villes à l'Audit urbain européen	
		«Team» ODT/seco, spécialisé dans les questions urbaines	
		POLITIQUE DES TRANSPORTS	
		Nouvelle source de financement pour le transport d'agglomération sous condition de l'existence de communautés urbaines de transports d'agglomération et de projets d'agglomérations	
		Meilleure utilisation des moyens financiers existants (mesure transitoire)	
		Plan sectoriel des transports et redéfinition de la fonction du réseau des routes nationales	Concept pour l'encouragement du transport lent Encouragement de nouvelles formes de mobilité
		POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT	
		Soutien accru et simplification de la mise en œuvre des mesures de protection de l'environnement	Réflexion ODT/OFEFP pour une meilleure harmonisation es objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement
		POLITIQUE SOCIALE	
		Système de prestations complémentaires pour les familles	Statistique de l'aide sociale de l'OFS
	Solution fédérale pour les allocations familiales		
	POLITIQUE FINANCIÈRE		
		Projet de RPT	
	POLITIQUE DU LOGEMENT		
		Projet de loi sur la promotion du logement	

Axe stratégique	Propositions de mesures (les mesures prioritaires sont en gras)		Mesures en cours
	Politique d'agglomération	Portée générale	
		POLITIQUE DE LA CULTURE	
		Promotion de l'ancrage des objectifs de protection du patrimoine au niveau local et régional	Création d'une loi sur l'encouragement à la culture
		POLITIQUE DU SPORT	
	Impulsions pour une urbanisation favorable à l'exercice physique		
	Impulsions pour une meilleure valorisation des potentiels sociaux du sport		
2. Amélioration de la collaboration verticale entre les communes/villes, les cantons et la Confédération			Participation à la Conférence tripartite sur les agglomérations
			Aménagement du processus législatif pour une implication renforcée des communes/villes à l'élaboration des mesures législatives fédérales les concernant
3. Amélioration de la collaboration horizontale au sein des agglomérations, entre les villes, entre les agglomérations	Soutien technique et financier à des projets-modèles novateurs		
	Projets d'agglomération		
		Négociation de traités internationaux appropriés en fonction des demandes des cantons	Conseil juridique de la DDIP pour accords spécifiques
4. Intégration au réseau de villes européennes			Participation suisse à INTERREG III et information aux villes sur les opportunités offertes
			Amélioration des connexions suisses aux réseaux allemand, français et italien de transport ferroviaire à grande vitesse
5. Information, échange d'expériences, sensibilisation	Intégration de la thématique urbaine dans les canaux d'information ODT/seco		
	Plate-forme d'échange d'expérience		
	Base pour une action de sensibilisation		

9 Suite des travaux

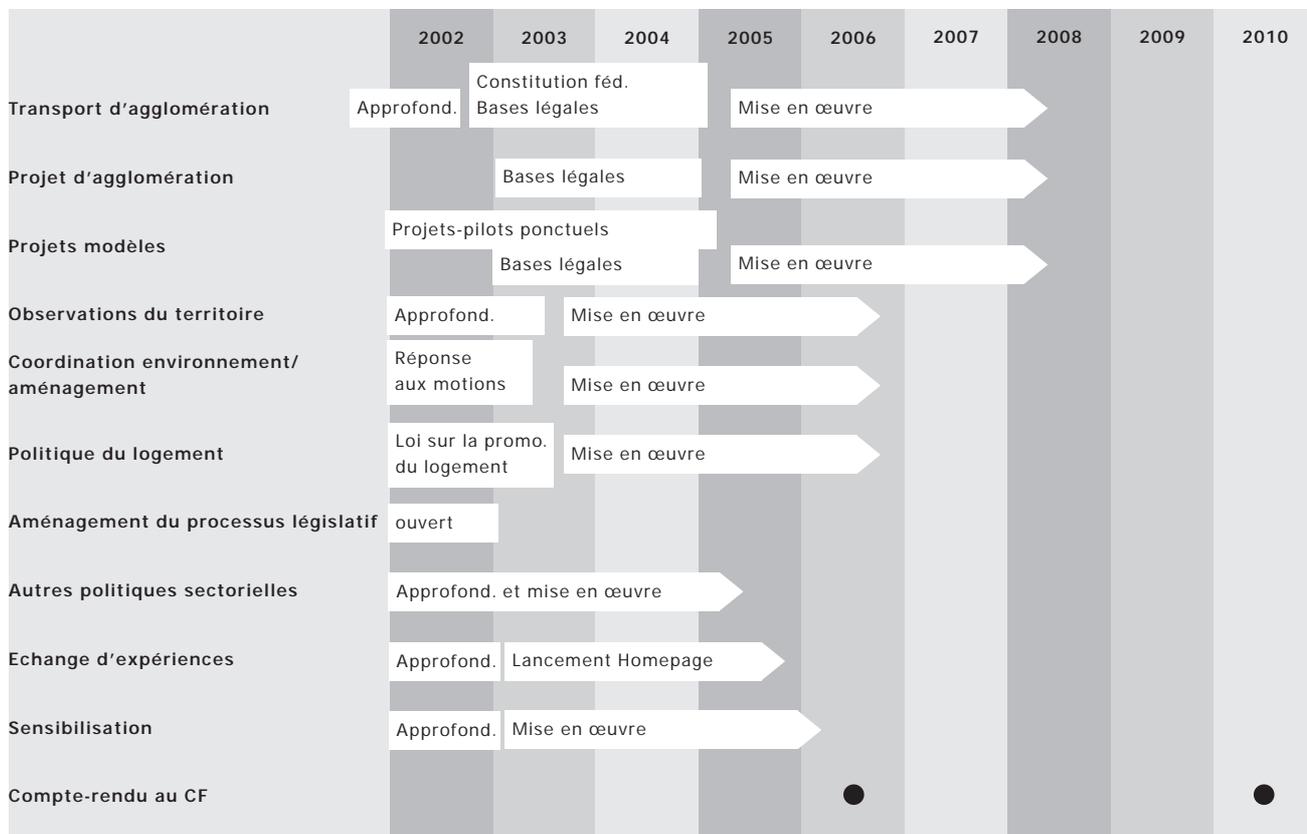
Les mesures en cours doivent être poursuivies, elles ne sont pas mentionnées dans le cadre de ce chapitre.

Un certain nombre de mesures peuvent être mises en œuvre relativement rapidement (par ex. système d'observation de l'espace urbain, plate-forme d'échange d'expériences, mesures transitoires pour le financement du trafic d'agglomération), d'autres nécessitent la création ou la modification de bases légales, d'autres enfin exigent des travaux d'approfondissement.

Concernant les créations/modifications des bases légales nécessaires à la mise en œuvre des projets-modèles et des projets d'agglomérations, l'ARE et le seco présenteront, aussi rapidement que possible, les dossiers nécessaires à la consultation du Parlement. Ils prendront en considération les travaux dans le domaine du transport d'agglomération et de la politique régionale. Ils décideront de la procédure exacte à suivre au plus tard d'ici l'été 2002.

Une évaluation globale de l'engagement de la Confédération à l'égard de l'espace urbain est envisagée d'ici 2010. Un rapport intermédiaire présentant un état de la situation sera préparé à l'attention du Conseil fédéral par l'ARE et le seco en 2006.

Mise en œuvre de la politique des agglomérations 2002–2010



10 Conséquences sur les ressources humaines et financières

Seules les conséquences sur les ressources humaines et financières des offices fédéraux responsables de la politique d'organisation du territoire sont mentionnées dans ce chapitre.

Les ressources prévues dans le cadre d'autres projets en cours (politique du logement, RTP, ...) ne sont pas mentionnées.

Les besoins en ressources humaines et financières des autres offices fédéraux, découlant des mesures à l'étude, ne peuvent être définis précisément pour l'instant. Les départements concernés les détermineront, le moment venu, dans le cadre des propositions de mesures concrètes au Conseil fédéral.

10.1 Ressources humaines

Si l'établissement de stratégies a pu être réalisé dans le cadre des ressources humaines à disposition actuellement au sein de l'ARE et du seco, cette dotation ne permettra pas d'assurer efficacement la mise en œuvre d'une action de la Confédération à l'égard de l'espace urbain impliquant la concrétisation des mesures de politique d'organisation du territoire proposées, la gestion d'une coordination efficace des politiques sectorielles importantes pour cet espace, de même que le développement de la coopération partenariale avec les cantons, les villes et les communes.

La dotation en personnel de l'ARE et du seco devrait donc être augmentée, respectivement de 3 et 1 poste.

La plus grande partie de l'équipe ARE/seco sera intégrée au sein de l'ARE. Le poste attribué au seco, consacré à la politique des agglomérations, sera étroitement intégré aux activités du personnel de l'ARE grâce à une association continue et systématique aux flux d'information, à une claire répartition des tâches et à un pilotage stratégique associant les deux offices. Cette organisation devra permettre au seco d'assumer sa responsabilité au titre de la politique régionale et d'assurer la coordination avec les autres mesures de politique régionale en vigueur ou à établir.

10.2 Ressources financières

Mesure	Budget estimé 2002-2010
Conférence tripartite sur les agglomérations: Participation (ODT/seco) au financement des travaux du groupe de travail tripartite consacré à la collaboration verticale et horizontale, conformément à la convention relative à la Conférence tripartite sur les agglomérations du 20 février 2001.	900 000 FRS
Observation du territoire: Première approximation susceptible de varier en fonction de l'organisation choisie pour la mise en œuvre, des synergies possibles avec d'autres projets et des efforts consacrés à l'établissement de données particulières. Conception de détail, obtention des données internationales, analyse spéciale et élaboration des données primaires manquantes, commentaires, interprétation et présentation, établissement et présentation de synthèses, actualisation.	1 200 000 FRS
Projets-modèles: Phase pilote: allocation budgétaire annuelle de 600 000 francs sur la base de la somme déjà allouée à l'ODT pour 2002. Entrée en vigueur d'une base légale (2004): 18 à 20 projets-modèles à 300 000 FRS en moyenne par projet. Evaluation.	7 200 000 FRS
Information, échange d'expériences, sensibilisation: Plate-forme d'échange d'expériences: conception, construction et gestion d'un site internet; organisation de séminaires, workshops et éventuellement expositions. Concrétisation de l'action de sensibilisation.	1 700 000 FRS
Total 2002-2010	11 000 000 FRS

Les budgets 2002 de l'ARE, resp. du seco, mentionnent Fr. 120 000.– pour la CTA, et Fr. 620 000.– pour les autres mesures de la politique des agglomérations pour lesquelles ils sont compétents. Dans la planification financière 2003-2005, Fr. 120 000.– par année sont prévus pour la CTA, et Fr. 600 000.– pour les autres mesures. Dès 2006, les moyens financiers nécessaires devraient être intégrés à la procédure habituelle du budget.

11 Résultats des consultations: Conférence tripartite sur les agglomérations, Conseil de l'organisation du territoire

11.1 Prise de position commune des délégations des cantons, des villes et des communes de la Conférence tripartite sur les agglomérations

Les délégations ont conjointement jugé le rapport positivement, à la fois en ce qui concerne la présentation des problèmes et les mesures prévues ou en cours. Elles souhaitent que les cantons, villes et communes soient associés à la mise en œuvre des mesures de politique d'organisation du territoire dès la préparation des bases légales. Elles considèrent, en effet, que la politique des agglomérations est une tâche commune de la Confédération, des cantons, ainsi que des villes et communes. Les délégations ont relevé que les problèmes apparus dans les villes-centres, que ce soit dans des domaines sectoriels ou dans des domaines comme l'organisation du territoire, se retrouvent de plus en plus dans les autres communes d'agglomération, voire dans l'espace rural.

Elles ont également relevé l'importance de prendre en considération, au moment de la mise en œuvre, autant les agglomérations moyennes et petites, et les villes isolées, que les grandes agglomérations et espaces métropolitains.

11.2 Prise de position du Conseil de l'organisation du territoire

Le Conseil de l'organisation du territoire (COTER) considère le rapport d'excellente qualité, tant en ce qui concerne l'analyse de la problématique actuelle des villes et agglomérations, que la démarche proposée pour remédier aux déficits de prise en compte des villes et agglomérations dans la politique fédérale.

Il considère que la politique des agglomérations a la chance de se profiler comme une politique très moderne, dans la mesure où elle vise, non pas à enlever des compétences aux cantons, mais à leur donner les moyens de mieux résoudre eux-mêmes les problèmes.

Parmi les mesures proposées, le COTER a plus particulièrement relevé: l'importance cruciale de la nouvelle péréquation financière fédérale, l'observation du territoire, la coordination des politiques fédérales sectorielles, les projets-modèles et enfin la nécessité d'augmenter les ressources humaines des offices responsables de la politique d'organisation du territoire.

Le COTER a souligné que, si les régions urbaines sont confrontées à un certain nombre de problèmes, elles disposent également de chances qu'il convient de mentionner.

Enfin, en application des principes du développement durable, une prise en compte simultanée des problèmes des agglomérations et de ceux des régions rurales et de montagne devrait être assurée. Les interactions entre ces régions devraient être encouragées.

Les deux prises de position complètes se trouvent en annexe 3. Les recommandations de l'ensemble des partenaires ont été autant que possible prises en considération.

12 Conclusions

- Le Conseil fédéral considère les zones urbaines comme des régions attractives qui disposent de nombreuses chances à faire valoir tant pour l'implantation des entreprises que des personnes, c'est pourquoi elles jouent le rôle de moteurs de l'activité économique du pays et constituent le lieu de vie de près des deux tiers de la population.

- Toutefois, au regard:

- des défis spécifiques auxquels sont confrontées les zones urbaines (extension de l'urbanisation, polarisation croissante, suburbanisation, défis institutionnels) et leurs conséquences négatives sur le développement durable du territoire suisse;
- de la nécessité de mettre en œuvre l'article 50 de la Constitution fédérale exigeant que la Confédération tienne compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes, et prenne en considération la situation particulière des villes et des agglomérations urbaines;
- de la nécessité de concrétiser les objectifs des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse et de la nouvelle politique régionale de 1996;

le Conseil fédéral veut s'engager de manière renforcée à l'égard de l'espace urbain suisse. Cet engagement bénéficiera non seulement aux villes et agglomérations, mais renforcera également la position économique et le développement durable de l'ensemble du pays.

- Le Conseil fédéral entend s'engager pour l'ensemble de l'espace urbain, c'est-à-dire autant pour les grandes agglomérations et les aires métropolitaines, que pour les agglomérations moyennes et petites et les villes isolées.

- Le Conseil fédéral considère toutefois son engagement comme subsidiaire à une action nécessaire et prioritaire des cantons et des communes.

- Le Conseil fédéral fixe comme objectifs de l'engagement de la Confédération à l'égard de l'espace urbain:

1. Contribuer au développement durable de l'espace urbain suisse.
2. Participer au maintien de l'attractivité économique des zones urbaines et d'une qualité de vie élevée pour leurs habitants.

3. Maintenir un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations.

4. Limiter l'extension spatiale des zones urbaines, les structurer et favoriser le développement de l'urbanisation vers l'intérieur.

- Le Conseil fédéral n'envisage ni une intervention massive, ni la création d'un nouveau domaine d'action politique. Il s'agit plutôt de:

- Prendre en considération les villes et agglomérations dans le cadre des activités de la Confédération.
- 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 leurs propres efforts à l'égard des zones urbaines.

- L'engagement de la Confédération à l'égard de l'espace urbain ne constitue ni une réorientation des priorités de la Confédération des régions rurales et de montagne vers les villes et agglomérations, ni une réorientation des fonds destinés aux régions périphériques au profit des zones urbaines. Au contraire, la meilleure prise en considération de la situation des villes et agglomérations dans le cadre des activités de la Confédération doit compléter l'actuelle politique d'organisation du territoire. La prise en considération conjointe des problèmes des zones urbaines et rurales doit être assurée et les interactions entre ces régions devront être encouragées.

- Le Conseil fédéral entend orienter son engagement à l'égard de l'espace urbain selon les axes suivants:

1. Orienter les politiques sectorielles de la Confédération de façon à mieux prendre en compte les besoins particuliers de l'espace urbain et assurer une action coordonnée à l'égard de cet espace. Les politiques suivantes sont particulièrement importantes: organisation du territoire (aménagement du territoire et politique régionale), transports, environnement, logement, finances, politique sociale, intégration des étrangers, sport et culture.
2. Améliorer la coopération entre la Confédération, les cantons, et les villes/communes.
3. Inciter à une meilleure coopération au sein des zones urbaines, entre les villes et entre les agglomérations.
4. Intégrer le réseau de villes et agglomérations suisses au réseau de villes européennes.

5. Informer, encourager et soutenir l'échange d'expériences, sensibiliser la population et le monde politique à la réalité urbaine de la Suisse.

- Le Conseil fédéral est convaincu que son engagement doit être étroitement coordonné avec les actions nécessaires et prioritaires des cantons et des communes. Les possibilités offertes par la Conférence tripartite sur les agglomérations quant à une coordination transversale et stratégique doivent être pleinement valorisées.
- Dans certains cas, d'autres formes de collaboration opérationnelle pourront toutefois être envisagées. En particulier, lorsqu'il s'agira d'élaborer des politiques fédérales sectorielles importantes pour les zones urbaines. Les offices fédéraux concernés veilleront à intégrer les communes et les villes lorsque celles-ci sont particulièrement concernées par la mise en œuvre.
- De nombreux offices fédéraux sont concernés par la problématique de l'espace urbain. Le Conseil fédéral considère qu'une coopération et coordination étroites entre les offices sont primordiales pour assurer un engagement cohérent de la Confédération et doivent être assurées dans le cadre du Réseau Agglomérations de la COT. L'efficacité du Réseau pour remplir cette tâche doit être évaluée par les offices impliqués. Le cas échéant, des améliorations devront être proposées.
- Le Conseil fédéral relève qu'un certain nombre de projets en cours concernant les activités de la Confédération auront une influence sur les objectifs de la politique des agglomérations. Parmi ces projets, la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons revêt une importance particulière.
- Conformément à sa décision du 22 août 2001, le Conseil fédéral attend, d'ici le printemps 2002, les résultats du groupe de travail interdépartemental chargé d'analyser différentes options pour renforcer l'engagement de la Confédération en faveur du transport d'agglomération, et en particulier la question du road pricing dans les agglomérations.
- Le Conseil fédéral attend, d'ici le printemps 2002, les résultats du groupe de travail ci-dessus, quant aux mesures envisageables pour une amélioration du système

de contributions aux mesures de protection contre le bruit.

- Le Conseil fédéral attend les résultats des débats parlementaires relatifs à un système de prestations complémentaires pour les familles, ainsi qu'à une solution fédérale pour les allocations familiales. Il relève les efforts entrepris pour une meilleure coordination des politiques ayant un impact sur l'aide sociale gérée, en grande partie, par les communes.
- Le Conseil fédéral considère importants les travaux relatifs à la politique d'intégration des étrangers en cours au sein de la CTA. Il prendra en considération les résultats de ces travaux dans la mesure de ses compétences et moyens.
- Le Conseil fédéral charge l'ARE et le seco:
 - D'approfondir et de mettre en place un système d'observation de l'espace urbain.
 - De développer l'information relative à la thématique urbaine dans le cadre des instruments actuels à leur disposition.
 - De mettre en place une plate-forme d'échange d'expériences.
 - De poursuivre les travaux engagés pour l'établissement d'un concept de sensibilisation.

Les deux offices mettront en œuvre ces mesures en collaboration avec les autres offices fédéraux concernés, ainsi qu'avec les partenaires de la Conférence tripartite sur les agglomérations.

- Le Conseil fédéral charge l'ARE et le seco d'engager les travaux relatifs à l'établissement d'une base légale et de moyens financiers nécessaires au soutien pluriannuel de projets-modèles de coopération au sein des agglomérations, entre villes et entre agglomérations, de même que d'initiatives novatrices de rénovation et densification urbaines.
- Le Conseil fédéral charge également l'ARE d'engager les travaux relatifs à l'établissement de la base légale nécessaire à la mise en œuvre des «projets d'agglomération». Ces travaux devront être effectués en étroite collaboration avec les travaux relatifs au financement du transport dans les agglomérations.

- Le Conseil fédéral prend note que l'ARE et le seco ont besoin, respectivement, de 3 et 1 postes supplémentaires pour assurer efficacement leur fonction de relais subsidiaire vers les partenaires nationaux et internationaux, la mise en œuvre des mesures relevant de l'organisation du territoire et la coordination des activités des offices fédéraux. Il prend également note que les besoins financiers de ces deux offices, pour la mise en œuvre des mesures proposées, s'élèvent à environ 11 millions de francs pour la période 2002–2010. Enfin, il prend note que les éventuels besoins en ressources humaines et financières des autres offices fédéraux, découlant des mesures à l'étude, seront déterminés par les départements concernés dans le cadre des propositions de mesures concrètes au Conseil fédéral.
- Le Conseil fédéral considère les mesures envisagées comme le début d'un engagement constant de la Confédération, mais susceptible d'évoluer et de se modifier en fonction des circonstances et des initiatives de ses partenaires. Les offices fédéraux concernés prendront dorénavant en compte les besoins particuliers des villes et agglomérations lors de l'élaboration de leurs politiques.
- Le Conseil fédéral établira une évaluation globale de son engagement en faveur d'une meilleure prise en considération des besoins de l'espace urbain dans le cadre de ses activités dans un délai de dix ans. Un rapport intermédiaire sera établi par l'ARE et le seco à l'attention du Conseil fédéral dès 2006.

Définitions du terme «Agglomération»

Généralités

Le terme agglomération est utilisé dans l'organisation du territoire, mais également dans d'autres domaines comme la médecine ou l'économie. La notion découle du latin «agglomerare» pour «rattacher fortement».

En français, les synonymes d'«agglomération» peuvent être: accumulation, quantité, ville, localité, zone de concentration urbaine, grande zone résidentielle. En allemand, les synonymes généraux sont: l'accumulation, le rassemblement, l'engrangement, l'entassement, l'amoncellement. En anglais «agglomeration» est synonyme d'accumulation ou amoncellement.

L'organisation du territoire

Dans le domaine de l'organisation du territoire il existe diverses définitions de l'agglomération. Elles se répartissent essentiellement en deux catégories:

- Les définitions morphologiques, pour lesquelles le critère de la continuité du bâti prime (avec une distance maximale entre les zones urbanisées de 200 à 500 m).
- Les définitions fonctionnelles qui incluent, à côté de la structure de l'urbanisation, les aspects fonctionnels et sociaux. Au sein de ces aspects fonctionnels, les relations pendulaires jouent un rôle central. La définition de l'OFS entre dans cette catégorie.

La notion d'agglomération comprend aussi bien la ville-centre que les communes d'agglomération.

Dans certains pays, la notion d'«agglomération» n'est pas utilisée, mais plutôt des synonymes, comme par exemple la conurbation (Ballungsraum), l'espace urbain (städtischer Raum, urbaner Raum), etc.. Les considérations ci-après se limitent à la notion d'agglomération.

Canton de Fribourg (Loi sur les agglomérations du 19 septembre 1995, art. 2)

«L'agglomération est une corporation de droit public constituée conformément aux dispositions de la présente loi et dont les membres sont des communes qui:

- ont un centre urbain en commun,
- sont étroitement liées entre elles, notamment des points de vue urbanistique, économique et culturel,
- et réunissent ensemble au moins 10 000 habitants.»

Groupe de travail technique II/Communauté de travail Cantons-Villes-Agglomérations (CT-CVA)

Une agglomération est un

- espace urbanisé au sein duquel se concentrent l'habitat, le travail, les loisirs et les prestations publiques,
- mais répartis de manière différenciée entre une, ou plusieurs, ville-centre et plusieurs communes d'agglomération,
- qui se trouvent, de ce fait, en étroite relation.

France

Les «communautés d'agglomération» font référence à des ensembles de villes et communes d'agglomération de 50 000 à 500 000 habitants, alors que les «communautés urbaines» comprennent plus que 500 000 habitants.

Le «projet d'agglomération» est un concept de développement interdisciplinaire et construit de manière participative. Il s'établit à l'échelle d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine.

La DATAR définit l'agglomération comme suit: «La notion d'agglomération repose sur la perception empirique que se font nos concitoyens d'une réalité vécue dans les espaces de forte densité. Dessinée par la continuité du bâti, elle se prolonge désormais par des espaces résidentiels plus diffus qui s'inscrivent dans la dépendance étroite de la ville centre.

Selon la nouvelle législation en vigueur, l'agglomération doit devenir «un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité intégrée».

Allemagne

En Allemagne, une ville-centre (Kernstadt) compte plus de 80 000 habitants. Elle est entourée par une zone centrale (Kerngebiet) définie par la densité d'emplois et de logements. La région urbaine (Stadtregion) comprend un périmètre plus large et se définit en fonction des relations pendulaires. A cela s'ajoute le terme de régions fortement urbanisées («Verdichtungsraum»). Ces régions profitent de mesures étatiques pour gérer les effets négatifs des fortes concentrations de populations.

L'«Agglomerationsraum» correspond – selon la définition de l'«Akademie für Raumforschung und Landeskunde» – à un espace urbain comprenant plusieurs centres urbains.

La densité de la population et des emplois, ainsi que les flux pendulaires et la qualité de l'environnement font partie des critères de définition.

Union européenne (UE)

L'UE a entrepris d'unifier les différentes notions utilisées dans les pays membres. La définition retenue se limite au critère de la continuité du bâti.

Références:

Les indications ci-dessus s'appuient sur les sources suivantes:

- Schuler M., Jemelin Ch., Régions urbaines et agglomérations: multiplicité et diversité définitions statistiques en Europe, dans «Raisons et déraisons de la ville», Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 1996.
- Communauté de travail Cantons-Villes-Agglomérations, Groupe de travail Technique II: Collaboration dans les agglomérations, Rapport du 22 janvier 1999.

Liste des instances de collaboration verticale dans les domaines des transports, de l'environnement et de la politique sociale.

Résultat du questionnaire écrit et des entretiens de l'Université de Zürich auprès des offices fédéraux, ainsi que des administrations cantonales et communales, automne 2000.

Ref. Nr.	Politische Ebene/Ort	Gremium/Projekt	Beteiligung ¹	Politikbereich ²	Ausrichtung	Qualität
Städte						
1	Bern	Massnahmenplan Luftreinhaltung, Fahrtenkontingente, wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte	bilateral S+K	UV	gemischt	übertragbar (v.a. innerhalb Verein Region Bern)
2		KURV Kommission Umwelt, Raumplanung und Verkehr des Vereins Region Bern VRB	bilateral S+K	UV	politisch	übertragbar (z. B. Sozialkommission)
3		SOKO Sozialkommission des Vereins Region Bern	horizontal G	S	politisch	übertragbar
4	Luzern	Umweltberatung Luzern	bilateral S+K	U	fachlich	übertragbar (Kanton gibt Teil seiner Aufgaben unter Mitfinanzierung an Gemeinden ab)
5	St. Gallen	Verkehrsrat der Verkehrsregion St. Gallen	trilateral	(U)V	gemischt	erweiterbar
6		Lokale Agenda 21 Stadt St. Gallen	trilateral	SUVR	gemischt	übertragbar (Partizipation/Mediation hilft bei konkreten Problemen)
7		Branchenlösungen im USG-Vollzug	bilateral S+K	U	fachlich	übertragbar (weitere Branchenlösungen)
8		Gesundheitsförderung	bilateral S+K	S	fachlich	erweiterbar (neue Projekte)
9		Nationaler Drogenausschuss	trilateral	S	gemischt	übertragbar
10		Arbeitsgruppe	trilateral	S	fachlich	übertragbar (Rechtsextremismus)
11		Führung des RAV durch die Stadt St. Gallen	trilateral	S	fachlich	übertragbar
12		Kontaktgruppe Volkszählung 2000	trilateral	A	fachlich	gering Relevanz für Fragestellung
13		Steuerprojekt der Kantone SG und ZH	bilateral S+K	A	fachlich	übertragbar (weitere Steuerarten)
14		Schweizerische Informatikkonferenz SIK	trilateral	A	fachlich	gering Relevanz für Fragestellung
15	Winterthur	Regionalplanung Winterthur/Umgebung	trilateral	SUV	gemischt	übertragbar (z.B. Volkswirtschaftlicher Ausgleich, Lastenverteilung)
16		Strassenbau/-sanierung	bilateral S+K	V	fachlich	Routine
17		Schallschutzmassnahmen	bilateral S+K	U	fachlich	Routine
18	Zürich	Ko-operative Entwicklungsplanung Leutschenbach	bilateral S+K	SUV	fachlich	übertragbar, erweiterbar
19		Flughafen ZRH, Runder Tisch der kantonalen Volkswirtschaftsdirektion	bilateral S+K	SUV	politisch	übertragbar (Mediations-/kooperative Planungsverfahren für Grossprojekte)
20		Erweiterung Fussgängerbereiche Innenstadt Zürich	bilateral S+K	SUV	politisch	Routine
21		Flankierende Massnahmen zum Uetlibergtunnel	bilateral S+K	SUV	politisch	Routine

¹ S: Stadt, K: Kanton, B: Bund

² S: Soziales, U: Umwelt, V: Verkehr, R: Raumplanung, A: Andere

Annexe 2

Ref. Nr.	Politische Ebene/Ort	Gremium/Projekt	Beteiligung ¹	Politikbereich ²	Ausrichtung	Qualität
22		Instandstellung Schöneichtunnel	trilateral	V	fachlich	Routine
23		Koordinationsgremien Drogenpolitik in den 90er Jahren	trilateral	S	abwechselnd	übertragbar auf Politikbereiche, von denen mehrerer politische Ebenen betroffen sind
24		EGL/AHV	trilateral	S	fachlich	Routine
Kantone						
25	AG	Plattform Aargau-Zürich	trilateral	SUVR	politisch	übertragbar (andere Regionen) erweiterbar (neue Themenfelder)
26		Plattform Aargau-Solothurn	trilateral	SUVR	politisch	übertragbar (andere Regionen) erweiterbar (neue Themenfelder)
27		Angebotsplanung im öffentlichen Regionalverkehr	trilateral	V	fachlich	übertragbar (z.B. Fernverkehr)
28		trilaterale Zusammenarbeit über regionale Planungsverbände	trilateral	SUVR	politisch	erweiterbar
29	AR	Expertenkommission Musterabfallreglement	bilateral S+K	U	fachlich	übertragbar (wird auch bei anderen Gesetzgebungsprojekten durchgeführt)
30		Revision Eisenbahngesetz Bund	bilateral K+B	V	gemischt	geringe Relevanz für Fragestellung
31		Abgeltung Aufenthaltskosten Frauenhaus St. Gallen	bilateral S+K	S	politisch	übertragbar (Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden)
32	AI	Dorfgestaltung Appenzell	bilateral S+K	V	gemischt	erweiterbar
33		Kompetenzzentrum Ostschweiz der BPUK-Ost	horizontal K	UV	politisch	erweiterbar (Umsetzung)
34	BE	Umweltschutz	bilateral S+K	UV	fachlich	Routine
35	BL	Nordwestschweizer Regierungskonferenz	horizontal K	SUV	politisch	erweiterbar
36		Entwicklungskonzept und -projekte für die Trinationale Agglomeration Basel TAB	bilateral S+K	UVR	gemischt	übertragbar (flexible Struktur für andere Politikbereiche)
37	BS	Trinationale Agglomeration Basel TAB	bilateral S+K	UVR	gemischt	übertragbar (in Grenzregionen)
38	FR	Commande des prestations de transport régional	bilateral K+B	V	fachlich	übertragbar
39		Convention de collaboration entre ORP et SSR	bilateral S+K	S	fachlich	übertragbar
40		Loi sur les agglomérations (LAgg)	bilateral S+K	SUVRA	politisch	zu ergänzen (LAgg als Basisstruktur für bessere Zusammenarbeit)
41	GE	Trafic régional	trilateral	V	politisch	übertragbar (andere Projekte der Region)
42	GR	Erstellen der Abfallplanung	bilateral K+B	U	fachlich	erweiterbar, übertragbar
43	JU	PREE Birse	bilateral S+K	U	fachlich	übertragbar (Verkehr, Umwelt)
44		Commission cantonale: révision de l'actuelle loi sur les œuvres sociales	bilateral S+K	S	gemischt	übertragbar (Gleichberechtigung erhöhen)
45	LU	ÖV, Verkehrsplanung, Strassenunterhalt	trilateral	U	fachlich	übertragbar

¹ S: Stadt, K: Kanton, B: Bund² S: Soziales, U: Umwelt, V: Verkehr, R: Raumplanung, A: Andere

Ref. Nr.	Politische Ebene/Ort	Gremium/Projekt	Beteiligung ¹	Politikbereich ²	Ausrichtung	Qualität
46		Organisation des Umweltschutzes im Kanton Luzern	trilateral	U	fachlich	übertragbar (gemeinsames Vollzugorgan Kanton/Gemeinden)
47		Sucht- und Drogenpolitik	bilateral S+K	S	variierend	übertragbar
48	NW	Gemeinsames RAV Ob- und Nidwalden, gemeinsame Arbeitslosenkasse	horizontal K	S	fachlich	übertragbar (praxisorientiert)
49	SH	Zusammenarbeit der Tiefbauämter von Kanton und Stadt	bilateral S+K	V	fachlich	übertragbar (andere Verwaltungsbereiche, bei Bedarf)
50		Teilprojekt Rhein 2000	bilateral K+B	U	fachlich	erweiterbar
51		Gemeinsame Lebensmittelkontrolle	horizontal K	U	fachlich	übertragbar
52	TI	Piano Regionale dei Trasporti del Luganese	bilateral S+K bilateral K+B	R	politisch	übertragbar (regionale Verkehrspläne)
53	ZG	KVA Koordination	bilateral K+B	U	fachlich	erweiterbar
54		S-Bahn Zentralschweiz	bilateral K+B	V	fachlich	übertragbar (Fragestellungen im Verkehr zwingen zur Zusammenarbeit)
55	ZH	Flughafen Runder Tisch/Mediation	bilateral S+K	UVRA	politisch	übertragbar
56		Strassenbau	trilateral	UV	fachlich	Routine
57		kantonale Drogenkommission	bilateral S+K	S	fachlich	übertragbar
Bundesämter						
58	ASTRA	Projekte National- und schweizerische Hauptstrassen	trilateral	SUV	fachlich	übertragbar, erweiterbar (projektorientiert)
59	BUWAL	UVP Strassen	bilateral K+B	UV	fachlich	Routine
60	BAG	Umwelt und Gesundheit	trilateral	SU	fachlich	erweiterbar
61		Drogenpolitik	trilateral	S	gemischt	übertragbar
62	BSV/OFAS	Commission consultative du Groupe de travail interdépartemental «Perspectives de financement des assurances sociales»	bilateral K+B	S	gemischt	übertragbar
63		Vergleichende Studie der Sozialhilfe in der Schweiz und Kanada	trilateral	S	fachlich	übertragbar (ähnliche Projekte)
64	BJ	Dialogue confédéral	bilateral K+B	SUVRA	politisch	übertragbar (offen für andere Probleme)
65		Dialogue confédéral	trilateral	SUVRA	politisch	übertragbar, erweiterbar (offen für andere Probleme)
Andere						
66	KdK, SSV, SGV	Tripartite Agglomerationskonferenz	trilateral	SUVRA	politisch	erweiterbar
67	SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe	trilateral	S	fachlich	übertragbar (Richtlinien ausarbeiten)
68	SODK	Sozialdirektorenkonferenz	bilateral S+K	S	politisch	erweiterbar
69	BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz	bilateral S+K	UVR	politisch	erweiterbar
70	KÖV	Verkehrsdirektorenkonferenz	bilateral S+K	UV	politisch	erweiterbar

¹ S: Stadt, K: Kanton, B: Bund² S: Soziales, U: Umwelt, V: Verkehr, R: Raumplanung, A: Andere

Prises de positions

Prise de position commune des délégations cantonale et communales de la CTA, 18 octobre 2001

I. Position concordante

1. Les délégations cantonale et communales de la CTA, en concordance avec les prises de position annexées, constatent que le projet du rapport dresse un bilan précieux et complet des travaux en cours et planifiés au niveau fédéral en matière de politique des agglomérations. Ce document contient une présentation détaillée et claire des problèmes et des mesures. Le rapport doit être apprécié positivement dans son ensemble. Il faut relever la procédure coordonnée des offices fédéraux concernés par des questions de politique des agglomérations.

2.

a) Le rapport contient notamment dans ses conclusions des déclarations d'intention du Conseil fédéral ainsi que des instructions et des mandats concrets du Conseil fédéral à l'attention des offices. Pour autant que les mesures relèvent de l'administration fédérale, selon l'ordre de compétence en vigueur, ou qu'elles peuvent être directement mises en œuvre par les offices fédéraux compétents, ce sont les autorités fédérales qui engagent les étapes nécessaires et en assurent la mise en œuvre. Cependant, lorsque les mesures impliquent une modification des lois ou des ordonnances, la procédure législative usuelle doit être engagée. Les partenaires de la CTA y participeront dans le cadre de commissions d'experts et de procédures et de consultation.

b) Pour la mise en œuvre des mesures envisagées en matière de politique d'aménagement du territoire, il faut prévoir en temps utile, à savoir déjà pour l'élaboration des bases légales, la création d'un comité tripartite de mise en œuvre.

3. Les problèmes autrefois typiques des villes centres, que ce soit en politique sectorielle ou transsectorielle (p. ex. l'aménagement du territoire), apparaissent aujourd'hui souvent également dans les communes d'agglomération et touchent de surcroît aussi de plus en plus les régions rurales. Le rapport et la mise en œuvre des mesures doivent davantage tenir compte de cette évolution.

4. La mise en œuvre de la politique des agglomérations de la Confédération doit – et ceci n'est pas encore exprimé suffisamment clairement dans le projet du rapport – aussi prendre en considération les petites et moyennes agglomérations, de même que les villes isolées.

5. La politique des agglomérations est une tâche commune de la Confédération, des cantons, des villes et des communes.

II. Avis divergents

1. Dans sa prise de position, la délégation cantonale, se référant à la coopération verticale, demande que la Confédération s'informe auprès des cantons pour savoir comment impliquer les villes et les communes, notamment dans le cadre de travaux législatifs. La délégation cantonale exprime ainsi l'avis selon lequel les cantons et les communes ne sont pas au même niveau au sein de l'Etat fédéral, et que la Confédération doit aussi en tenir compte lors de l'appréciation des revendications des communes et des villes. Les associations des villes et des communes, quant à elles, exigent une intégration directe. Cette divergence vient d'une interprétation différente de l'article 50 de la Constitution fédérale (RS 101)

2. Les cantons invoquent – aussi en référence à des perspectives à long terme – le principe de subsidiarité qui devrait servir de maxime à la Confédération dans son engagement en matière de politique des agglomérations. Dans cette optique, ils sont d'avis que cet engagement ne doit pas entraîner des déplacements occultes de compétences entre les différents niveaux étatiques.

Conseil de l'organisation du territoire (COTER), 18 octobre 2001

Le COTER s'est en effet déjà penché à plusieurs reprises sur la problématique du développement urbain et a toujours considéré qu'une action était nécessaire.

Le COTER soutient donc entièrement votre démarche. Il considère le rapport d'excellente qualité, tant en ce qui concerne l'analyse de la problématique actuelle des villes et agglomérations, que la démarche proposée pour remédier aux déficits de prise en compte des villes et agglomérations dans la politique fédérale.

Différentes mesures, abordées dans le rapport, rejoignent des solutions proposées par le COTER dans d'autres contextes: la prise en considération des villes dans le cadre de la nouvelle péréquation financière fédérale, l'importance accordée à l'observation du territoire, la nécessité d'une augmentation des ressources humaines des offices responsables de la politique d'organisation du territoire.

Parmi ces éléments la nouvelle péréquation financière est essentielle. Comme le mentionne le rapport, la péréquation des charges socio-démographiques et la collaboration intercantonale avec péréquation des charges apporteront une amélioration significative aux problèmes des zones urbaines. Pour assurer que ce dernier volet soit mis en œuvre efficacement et qu'il encourage effectivement la coopération au sein des agglomérations, il faudra que la Confédération apporte tout son soutien aux cantons.

Même si conformément à une volonté politique générale, le rôle de la Confédération est subsidiaire, nous constatons que sa capacité d'intervention est heureusement renforcée, particulièrement par l'orientation et la coordination des politiques sectorielles.

Le COTER considère que les projets-modèles présentent un moyen incontestable de susciter des démarches innovantes et efficaces. La commission relève toutefois que, les zones urbaines étant des régions économiquement et financièrement fortes, les moyens financiers pour résoudre leurs problèmes devraient être cherchés autant que possible au sein de ces régions. Ceci exige, comme le relève très bien le rapport, une meilleure adéquation entre les espaces socio-économiques et les espaces politiques.

Le COTER accorde une importance particulière au fait que les besoins des régions urbaines soient mieux pris en considération dans le cadre de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Les réflexions en cours en vue d'une harmonisation des objectifs d'urbanisation vers l'intérieur et de protection de l'environnement, ainsi que l'ancrage prévu du «Projet d'agglomération» dans la LAT sont essentiels dans ce contexte.

Le COTER souhaite également vous faire part de quelques propositions susceptibles de renforcer la portée du rapport.

L'analyse mentionne très clairement les problèmes des villes et des agglomérations. Il serait judicieux de la compléter en montrant également les avantages divers et variés qu'offrent les zones urbaines. De même, les avantages de la politique des agglomérations pour l'ensemble de la Suisse mériteraient d'être mieux expliciter.

La politique des agglomérations, qui sera construite au cours des dix prochaines années, a la chance de se profiler comme une politique très moderne. En effet, elle vise, non pas à enlever des compétences aux cantons, mais à leur donner les moyens de mieux résoudre eux-mêmes les problèmes. Cet aspect mériterait de mieux ressortir dans le rapport.

En application des principes du développement durable, une prise en compte simultanée des problèmes des agglomérations et de ceux des régions rurales et de montagne devrait être assurée. Ainsi, la mise en œuvre de la politique des agglomérations devrait être étroitement coordonnée avec celle des régions rurales et de montagne. En particulier, il serait important que le système d'observation du territoire prévu prenne également en considération les zones rurales et de montagne et qu'il soit complété par des indicateurs de durabilité. Une plate-forme d'échange agglomérations-régions rurales et de montagne pourrait inciter à une collaboration efficace à partir de la base. Des projets-modèles pourraient encourager des projets communs.

Enfin, la question de l'intégration des agglomérations suisses au réseau européen devrait être plus orientée vers les questions d'organisation. Autrement dit, quelle stratégie faut-il élaborer pour assurer l'intégration au développement d'un réseau des villes européen et aux opérations correspondantes?