

Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations

Evaluation de la consultation

Rapport à l'attention de la CTA du 30 juin 2008

1. Contexte

La politique des agglomérations dépasse de loin la seule planification des transports et de l'urbanisation. Selon l'organisation des compétences cantonales et les problématiques régionales en présence, d'autres secteurs peuvent avoir des incidences sur cette politique, par exemple l'intégration des étrangers, la formation, la santé, la jeunesse, la culture, la sécurité, les affaires sociales, le sport, le tourisme ou la promotion économique. Rares sont toutefois les cantons qui se sont lancés dans la mise en place d'une politique des agglomérations systématiquement aussi globale.

Dans ce contexte, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) s'est donné pour objectif de lancer une discussion approfondie sur les possibilités et les limites de la politique cantonale des agglomérations et de tracer des pistes permettant d'en élargir la conception. A cette fin, elle a chargé le professeur Daniel Kübler, de l'Institut des sciences politiques de l'Université de Zurich, d'analyser la politique des agglomérations pratiquée dans cinq cantons, à savoir Neuchâtel, Berne, Tessin, Argovie et Grisons. Au final, ce travail fait ressortir plusieurs approches qui tendent vers une conception globale de la politique des agglomérations.

Dans le cadre de la CTA du 16 novembre 2007, le rapport "Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations" a fait l'objet d'une première discussion. Il a été décidé par ailleurs de consulter largement les membres de la CTA ainsi que d'autres cercles intéressés afin de consolider autant que possible les conclusions du rapport. L'idée est que les résultats de cette consultation servent de base à un débat politique au sein de la CTA sur la direction à donner à la politique des agglomérations.

Certains aspects sont intéressants à ce titre. D'une part, il convient d'examiner si la politique des agglomérations doit effectivement englober plus que les domaines politiques transports et urbanisation. D'autre part, il s'agit de savoir quels domaines politiques sont jugés pertinents pour entrer dans une conception globale de la politique des agglomérations. Il manque par ailleurs des mesures concrètes qui permettent à la Confédération, aux cantons ainsi qu'aux villes et communes de prendre en compte ces domaines. Finalement, la consultation devait aussi être l'occasion de formuler des remarques générales sur la politique des agglomérations.

2. Consultation

Le secrétariat de la CTA a lancé la procédure de consultation le 7 février 2008. Les instances sollicitées étaient: pour la Confédération, tous les secrétariats généraux ainsi que les offices fédéraux impliqués dans le réseau de la politique des agglomérations; pour les cantons, les gouvernements cantonaux ainsi que les conférences intercantionales des directeurs; pour les communes, l'Association des communes suisses, les associations régionales de communes ainsi que le Groupement suisse pour régions de montagne. On a également soumis le rapport aux associations faïtières de l'économie, de la santé, des transports ainsi que du tourisme. La consultation a duré jusqu'à fin avril 2008.

Au total, 68 organismes ont pris position, dont 6 offices fédéraux (OFT, ODM, OFJ, OFAS, OFL, SECO), 25 cantons (tous sauf BL), 21 villes et communes (Aarau, Baden, Berne, Bienne, Cham, Dübendorf, Fribourg, Genève, Langenthal, Montreux, Münchenstein, Le Locle, Rüti, Schaffhouse, Schwyz, St-Gall, Thoune, Wallisellen, Worb, Winterthur, Zurich), 5 associations cantonales de communes (BL, FR, NW, SZ, ZH), les agglomérations de Delémont et de Obersee, le groupe régional d'aménagement de Soleure et environs ainsi que 7 autres intéressés (Centre patronal, H+, LITRA, SAB, Commission suisse pour les questions immobilières, routesuisse, UTP).

La grande majorité des réponses apprécie le rapport. Le thème est jugé d'actualité et s'inscrit parfaitement dans la série des rapports déjà publiés par la CTA, lesquels ont contribué de manière essentielle à favoriser une conception globale de la politique des agglomérations en Suisse. Le rapport offre un bon

aperçu des diverses approches développées dans les cantons pour mettre en oeuvre une politique globale des agglomérations. Les exemples sont bien choisis, car ils montrent bien qu'il n'existe pas de modèle valable pour tous les cantons indiquant comment promouvoir, structurer et concevoir thématiquement la politique des agglomérations.

On apprécie le fait que le rapport ne parle pas uniquement des facteurs de succès, mais évoque aussi les risques liés à une approche globale. Ces constats sont précieux non seulement dans la perspective d'une politique des agglomérations, mais aussi pour une politique coordonnée avec l'espace rural. Dans l'ensemble, le rapport contient des informations utiles quant à la collaboration entre les communes sous la direction du canton et contribue ainsi à sensibiliser les cantons comme aussi les villes et les communes.

Quelques critiques ont déploré un caractère trop général au rapport et regretté qu'il n'aide ainsi guère à la mise en oeuvre concrète des projets d'agglomération en cours. En outre, l'analyse descriptive ressasse des choses connues et n'apporte rien de nouveau. Il est impossible de savoir à l'heure actuelle dans quelle mesure on pourrait s'en inspirer pour élaborer des pistes concrètes en vue d'une politique des agglomérations globale de la Confédération, des cantons ainsi que des villes et des communes.

La plupart des réponses suivent les questions posées dans le dossier de consultation (chapitre 3). On trouve cependant aussi nombre de remarques générales sur l'état de mise en oeuvre de la politique des agglomérations. Ces remarques sont résumées au chapitre 4 consacré aux enjeux actuels de la politique des agglomérations. La consultation a aussi révélé un certain déficit d'information concernant les travaux de la CTA. Ainsi, certaines réponses demandent des analyses approfondies sur des thèmes pourtant déjà traités à fond au sein de la CTA. Raison pour laquelle les explications ci-après renvoient au besoin à des travaux précédents ou en cours.

Finalement, il est frappant de constater à quel point, contrairement aux organismes cantonaux et communaux, les offices fédéraux sollicités n'ont répondu que de manière ponctuelle et parfois en restant plutôt dans les généralités. En outre, aucune réponse n'est venue des conférences des directeurs. Est-ce là l'expression de l'absence d'une conscience des acteurs sectoriels actifs au niveau suisse pour la politique des agglomérations?

3. Politique des agglomérations globale

3.1 Remarques générales

Les défis auxquels les zones d'agglomération sont confrontées aujourd'hui recourent plusieurs niveaux et plusieurs domaines politiques. La conclusion du rapport selon laquelle la politique des agglomérations englobe davantage que les transports et l'urbanisation est donc entièrement approuvée par la plupart des organismes consultés. Cependant, la nécessité d'agir dans ces deux domaines est toujours aussi grande. Une stratégie de développement pour les agglomérations ne devrait toutefois pas se limiter à ces aspects. Seule une politique des agglomérations conçue globalement permet de renforcer durablement la compétitivité et la qualité de vie de ces espaces. L'intégration de thèmes supplémentaires crée par ailleurs des synergies lors de l'accomplissement des tâches cantonales et communales. Seule une politique des agglomérations globale permet l'émergence d'une identité commune via une collaboration transparente, constructive et par là même inspirant la confiance.

Cette approche globale s'impose aussi dans l'optique de la politique urbaine des pays européens limitrophes, laquelle est très axée sur la promotion de la compétitivité. Ainsi, dans le cadre de sa politique de cohésion, l'UE poursuit entre autres le but de renforcer l'attrait des villes via une approche globale du développement urbain (cf. programme URBACT). Ce procédé implique l'intégration de nombreux domaines politiques différents. Contrairement à cela, on n'a pas encore réussi en Suisse, p. ex. dans le cadre des projets-modèles, à donner suffisamment d'importance aux aspects économiques (développement de site et promotion économique) dans la mise en oeuvre concrète, alors même que les stratégies et tous les descriptifs de projets mettent en avant le renforcement de la compétitivité.

Finalement, il est fait remarquer que le Conseil fédéral également, dans son rapport "Politique des agglomérations de la Confédération" a plaidé en 2001 déjà pour une politique des agglomérations globale, dans le sens qu'il a envisagé, au titre d'une meilleure prise en compte des besoins de l'espace rural dans le cadre des activités de la Confédération, p. ex. aussi des mesures de politique sociale, du logement ou culturelle.

Même si l'intégration de thèmes supplémentaires est généralement jugée prioritaire, certains organismes consultés émettent des doutes quant à la mise en oeuvre pratique. Aussi l'élargissement thématique ne saurait se faire aux frais ou au détriment des instruments existants pour l'espace rural (p. ex. NPR). L'élargissement de la politique des agglomérations à d'autres domaines politiques augmenterait par ailleurs très sensiblement les exigences en particulier en matière de coordination horizontale. S'il est facile de recommander, comme le fait le rapport, de développer une stratégie politiquement transsectorielle, cela devient beaucoup plus complexe lorsqu'il s'agit de formuler des projets et encore plus difficile lorsqu'il s'agit d'assurer une mise en oeuvre cohérente.

La collaboration entre les trois niveaux étatiques devient aussi toujours plus exigeante lorsque les acteurs politiques doivent coordonner nombre de domaines politiques désormais également du point de vue territorial dans les agglomérations. Si une décision ou l'attribution de moyens financiers se trouve retardée chez un des acteurs, la mise en oeuvre de l'ensemble est compromise, voire même risque d'être bloquée. Dans la consultation, il est donc demandé que ces risques soient encore examinés de manière approfondie dans les prochains travaux de la CTA.

Dans ce contexte, certains organismes consultés déconseillent ainsi dans un premier temps d'intégrer d'autres domaines politiques et privilégient un procédé échelonné. Il convient tout d'abord de régler les problèmes très concrets afin de réussir la mise en oeuvre des projets d'agglomération habituels dans les domaines centraux des transports et de l'urbanisme, ce qui signifie en particulier clarifier les conditions organisationnelles pour des périmètres transcantonaux ou transnationaux. Ensuite seulement, il devient judicieux d'étendre la politique des agglomérations à d'autres domaines politiques. Plusieurs prises de position se réfèrent à ce propos aussi à l'importance des communes d'agglomération et des régions. Tout nouveau thème intégré à la politique des agglomérations devrait s'aligner en premier lieu sur les besoins concrets du lieu.

Il est diversement souligné que la politique des agglomérations - exactement au même titre que la politique de l'espace rural - doit impérativement s'inscrire dans une politique de développement qui couvre l'ensemble du territoire cantonal. C'est pourquoi il est essentiel d'assurer une coordination entre les mesures de politique régionale et celles relevant de la politique des agglomérations. Chaque région a ces spécificités propres et doit avoir la possibilité de se développer sur cette base. Dans ce cadre, il faut partir d'une approche de la complémentarité. Le positionnement des espaces ruraux doit aussi se baser sur leur fonction économique et non pas se réduire à la seule optique d'un espace de nature et de détente. Le conflit ville-campagne ne serait pas un tel problème si ces principes étaient respectés.

En outre, il est souligné que les stratégies de développement des espaces ruraux sont tout aussi importantes que celles concernant les zones urbaines. Les mesures prises dans les politiques sectorielles devraient également systématiquement être examinées sous l'angle de leurs conséquences sur les différents espaces/régions. L'objectif d'une politique des agglomérations globale devrait finalement être que l'aspect "agglomération" fasse partie de toute politique sectorielle et qu'il relève alors de sa responsabilité. C'est le seul moyen d'éviter des doublons et des modèles d'organisation complexes.

Il a rarement été dit dans la consultation qu'il n'y avait pas de nécessité d'agir. L'élaboration d'une stratégie de développement territorialement différenciée n'est pas nécessaire, car le développement territorial dans un canton peut déjà être planifié de manière globale via le plan directeur.

3.2 Exemples concrets

Les réponses à la consultation montrent qu'il existe déjà dans certains cantons des approches concrètes permettant une politique des agglomérations globale. En complément aux approches présentées dans le rapport (surtout BE et NE), d'autres exemples méritent d'être mentionnés.

La création de l'**Eurodistrict trinational de Bâle** (ETB), le 26 janvier 2007, a constitué, outre un élargissement territorial, avant tout aussi une extension thématique des activités transfrontalières. Une stratégie élaborée pour l'ETB jusqu'en 2020 pose comme objectifs suprêmes le renforcement du rayonnement international de l'agglomération ainsi que l'intégration fonctionnelle et la promotion du sentiment d'appartenance. Les nombreux thèmes mentionnés comme étant pertinents sont, outre l'aménagement du territoire et le développement des transports, notamment le développement économique, la santé et la formation. En créant l'ETB, l'agglomération trinationale de Bâle a posé les bases d'une politique des agglomérations globale et déjà fait un pas dans cette direction.

La mise en oeuvre des solutions concrètes aux problèmes de l'agglomération passe par des conventions ou des organismes responsables communs, quand bien même tous les membres de l'ETB ne sont pas forcément impliqués. Ainsi, on peut en matière de formation par exemple mentionner l'organisme commun de l'Université de Bâle, en place depuis le 1er janvier 2007 et réunissant uniquement les cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne et non pas (encore) toute l'agglomération. La reconnaissance mutuelle des certificats de formation dans toute la région du Haut-Rhin est un produit de la coopération transfrontalière. Un autre exemple est le projet-pilote de coopération transfrontalière dans le domaine de la santé entre l'Allemagne et la Suisse, qui a débuté le 1er janvier 2007.

La participation des acteurs non étatiques importants dans l'agglomération bâloise avance. L'initiative "metrobasel", lancée principalement par l'économie régionale et organisée en association depuis le 7 avril 2008, constitue une plateforme d'échange sur des thèmes concernant l'agglomération et sur des projets communs.

Le projet **Agglomération franco-valdo-genevoise** englobe, outre les thèmes des transports et de l'urbanisation, huit autres domaines (formation, social, santé, culture, économie, agriculture, logement, environnement) afin de montrer les liens entre le développement urbain et la politique dans les différents domaines du service public. Dans ce cadre, les partenaires français, qui bénéficient d'une longue tradition de la politique urbaine globale, ont donné des impulsions essentielles au projet d'agglomération commun.

Vu que tout le canton de Genève se situe dans le périmètre d'agglomération, la politique des agglomérations globale est en l'occurrence surtout un thème de la coopération transfrontalière et moins un thème de la politique cantonale des agglomérations. A ce titre, le Comité régional franco-genevois (CRFG) fait déjà aujourd'hui office de plateforme d'échange transfrontalière éprouvée, étant le lieu où se traitent diverses problématiques liées à l'agglomération et qui permet des synergies précieuses avec le projet d'agglomération commun.

Le projet **Metropolitanraum Zürich** doit favoriser une collaboration politique commune entre les villes, les communes et les cantons concernés. Il s'agit en l'occurrence de représenter à l'extérieur les intérêts de l'espace économique zurichois et de promouvoir l'identification de la société avec cet espace. Les cantons, villes et communes impliqués s'entendent comme un espace sociétal et économique qui a des intérêts propres. Pour ce faire, il incombe à la Metropolitankonferenz Zürich d'assumer des tâches et d'initier des projets qui renforcent le site du savoir et la place économique.

Des projets visant à simplifier et harmoniser les procédures pour les permis de travail pour les étrangers et la construction d'un centre de congrès avec offre de locaux coordonnée pour positionner toute la région sur le marché international du congrès sont en discussion. Pour développer, dans le domaine des transports publics et individuels, des solutions communes permettant de maîtriser l'augmentation du travail, on examine l'opportunité de créer une conférence des transports pour l'espace métropolitain. Une meilleure coordination entre l'ETH Zurich, les universités et les hautes écoles techniques de l'espace métropolitain, il faut arriver à intensifier le transfert des résultats de la recherche aux entreprises.

Le canton de Lucerne a publié en janvier 2007 un rapport d'aménagement du territoire intitulé "Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raums" avec l'objectif de renforcer l'**agglomération de Lucerne** en en faisant une "région urbaine unie". Il s'agit de permettre à l'agglomération de relever au mieux les défis qui se posent directement au sein de ses frontières et au canton de se défendre à l'avenir dans la concurrence nationale.

Par ailleurs, la thématique "formation de régions" est d'actualité dans le canton de Lucerne et fait actuellement l'objet de projets dans divers départements. La révision du plan directeur en cours prévoit en l'espèce des propositions à discuter. L'idée des organismes de développement régionaux est évoquée non seulement dans le plan directeur, mais également dans la conception de la nouvelle politique régionale. L'institution de circonscriptions judiciaires, administratives et électorales doit être coordonnée avec les développements d'aménagement du territoire.

La fusion des huit communes du Glattal (Bassersdorf, Dietlikon, Dübendorf, Kloten, Opfikon, Rümlang, Wallisellen et Wangen-Brüttisellen) sous le nom "**glow.das Glattal**" dénote une longue pratique de la globalité - au sens d'une organisation par le bas. Au centre de la collaboration figure un manifeste, une sorte de guide d'action complet, qui contient un modèle de penser commun qui va au-delà des domaines transports et urbanisation.

Le manifeste se base sur l'idée que les communes de la région veulent affronter ensemble les difficultés liées au développement fulgurant de l'espace de vie limité. De plus, la réunion des forces doit favoriser durablement un espace de résidence et de travail vivant. L'objectif est de favoriser l'intégration grâce à l'identification des gens à leur région. La collaboration porte avant tout sur des questions de transport (Glattalbahn), de promotion économique, de culture et de travail des enfants et des jeunes.

Lors de la création de l'association **Agglomération Schaffhausen** le 22 juin 2006, le projet partiel "culture et loisirs" était tout aussi bien avancé que le projet partiel "transports et urbanisation". Dans le premier, la nuit des musées, le festival littéraire CRIMINALE 2009 ainsi que divers projets dans le domaine du tourisme sont autant de points forts qui transcendent les frontières cantonales et nationales.

Pour l'**agglomération de Winterthur**, on a identifié dans le cadre du projet "Pilotregion IKK Winterthur" notamment d'autres besoins dans les domaines politiques sport/jeunesse, sécurité/police ainsi que santé/soins.

Le projet d'agglomération "**Agglo Obersee**", lancé sous l'égide du canton de St-Gall avec les cantons de Schwyz et de Zurich, englobe des approches concrètes pour intégrer l'aménagement d'espaces de loisirs et de nature (rives de lac) et pour une politique culturelle et éducative commune.

Dans l'**agglomération de Fribourg**, il est question outre des domaines transports, urbanisation et environnement, également de promotion économique, de tourisme et de culture.

Le **canton de Thurgovie** connaît plusieurs régions qui se sont regroupées pour développer un marketing de site commun.

3.3 Domaines politiques entrant en ligne de compte

La consultation a fait clairement ressortir que la question de savoir quels domaines politiques - au delà des transports et de l'urbanisation - devraient être englobés ne peut pas donner lieu à une réponse unique valable indifféremment pour toutes les agglomérations. Les différences entre ces dernières sont trop grandes en ce qui concerne leur taille, leur situation géographique, leurs points forts économiques et quant à leurs forces et faiblesses. Ce sont les agglomérations elles-mêmes qui sont les mieux placées pour connaître ces

caractéristiques, d'où l'importance pour la politique des agglomérations de se globaliser par une ouverture thématique.

Il revient à chaque agglomération de définir elle-même quels thèmes sont importants pour elle. Il a été signalé à plusieurs reprises qu'une approche d'emblée trop large pouvait parfois entraver l'organisation de la collaboration, déjà complexe de nature. C'est dans ce sens qu'il faut fixer des priorités et vérifier périodiquement dans quelle mesure l'orientation de la politique des agglomérations doit être rectifiée. Les organismes consultés estiment que, outre les transports et l'urbanisation, les thèmes évoqués ci-après sont à considérer en priorité.

De nombreuses réponses à la consultation mettent en avant l'attrait du site et la compétitivité comme objectif central de la politique des agglomérations. Une place importante est ainsi accordée à des thèmes comme **la promotion économique, le marketing régional et le tourisme**. On cite aussi comme sujet qui pourrait être abordé stratégiquement au niveau de l'agglomération l'implantation d'unités industrielles de haute technologie de grande envergure.

Il est relevé aussi que des agglomérations ayant déjà réussi au niveau du site économique doivent optimiser cette attractivité au delà de l'aspect économique en renforçant leur assise politique. En plus des facteurs clés telles que la charge fiscale, la position internationale en matière de formation et de recherche, la présence d'une main d'oeuvre qualifiée ainsi que la qualité des liaisons internationales, les facteurs dits abstraits ont également joué un rôle important. Ainsi, des éléments déterminants pour le tourisme le sont aussi pour les entreprises internationales à la recherche d'un lieu d'implantation : c'est le cas par exemple de la physionomie de l'habitat et des paysages, des atouts offerts en matière de loisirs, de la qualité de l'environnement, du rayonnement de l'offre culturelle, des services publics ou de la sécurité. Outre les conditions-cadres étatiques et infrastructurelles et en plus de la situation de l'économie intérieure, une qualité de vie supérieure à la moyenne en comparaison internationale est en effet souvent un élément qui pèse dans la décision.

La CTA se joint ici au projet qui vient d'être lancé en 2007 ; celui-ci doit montrer comment le potentiel de la politique des agglomérations peut être mieux mis à profit pour renforcer la compétitivité internationale de la Suisse.

De l'avis de nombreux organes consultés, la collaboration intercommunale (et supracantonale) en **politique des étrangers et de l'intégration** doit continuer d'être renforcée non seulement dans les agglomérations mais aussi entre les communes et les cantons de plus petite taille. Le constat de base est que, dans les agglomérations, il y a cumul aussi bien des problèmes que du potentiel à développer en matière d'intégration. Une fonction importante revient ainsi aux villes-centres et aux grandes communes à cet égard: celles-ci pourraient mettre davantage à la disposition des communes de l'agglomération et des petites communes le savoir-faire et les compétences des services spécialisés qu'elles possèdent déjà dans le secteur de l'intégration des étrangers. Il faudrait à cet effet analyser de plus près l'opportunité d'instaurer une coopération dans toute l'agglomération et étudier d'éventuels modèles de collaboration. Dans ses travaux sur l'élimination des entraves à l'intégration, la CTA a déjà signalé le potentiel de la collaboration intercommunale, voire régionale, dans le domaine de l'intégration. Dans le cadre du rapport "Mesures d'intégration", la Confédération a pris elle aussi des mesures dans ce secteur au plan supradépartemental, mesures qui tiennent compte de la dimension spatiale. Ainsi l'ARE est actuellement en train de mettre au point, avec les partenaires adéquats, des propositions sur la manière dont la politique d'intégration des étrangers pourrait être mise en oeuvre au moyen d'un programme d'agglomération. L'objectif est une politique d'encouragement à l'intégration des étrangers qui soit harmonisée dans toute l'agglomération. Les résultats sont attendus pour la fin 2008.

De surcroît, la Confédération entend lancer des "projets urbains" en apportant un soutien ciblé à des projets de modèles dans les villes petites et moyennes. Il s'agit en l'occurrence de projets de développement de quartiers dans une approche globale. Dans le cadre d'un processus de participation élargie, des mesures d'urbanisation et d'aménagement doivent être coordonnées avec des mesures de promotion de l'intégration des étrangers. Du côté de la Confédération, c'est un Groupe de direction interdépartemental sous la

conduite de l'ARE qui est responsable de la direction stratégique et de la coordination tandis que les projets individuels sont développés et mis en oeuvre aux niveaux communal et cantonal. Le principal objectif est de revaloriser des quartiers, c'est-à-dire d'en améliorer la qualité de vie et d'exploiter tout le potentiel qu'ils recèlent en matière d'intégration. A moyen ou long termes, des projets urbains pourraient être intégrés dans des programmes d'agglomération de rang supérieur.

Outre la politique en matière d'étrangers et d'intégration, d'autres domaines, qu'on pourrait classer sous la rubrique **politique sociale**, sont énumérés dans les réponses. Sont mentionnés notamment l'aide sociale ou les services sociaux, les offres de programmes concernant l'intégration économique, la politique familiale (y compris les structures d'accueil des enfants), la politique de la vieillesse (y compris la planification régionale des places de soins), les tutelles, la politique en matière de drogues et la prévention contre les stupéfiants ainsi que la politique de l'enfance et de la jeunesse (travail des jeunes, violence des jeunes, etc.).

Divers travaux dans ces secteurs sont actuellement en cours au niveau fédéral, sous la houlette de l'OFAS: citons la stratégie de lutte contre la pauvreté, le rapport Jeunesse et violence, le rapport sur la politique de l'enfance et de la jeunesse. Ces travaux contribuent à cerner les problèmes de manière conjointe, montrent en quoi il convient d'agir et servent ainsi de repères pour la politique locale et régionale. Mais par manque de bases légales, l'OFAS n'a pas pu jusqu'ici développer de mesures de soutien destinées spécifiquement aux espaces urbains, ce qui explique que ce sont les cantons qui sont sollicités à ce sujet pour encourager des initiatives locales et régionales destinées à orienter la politique sociale vers les espaces urbains. Mais la question qui se pose est aussi de savoir si la Confédération ne devrait et ne pourrait pas appuyer ces efforts de manière plus soutenue.

Les **soins de santé** sont considérés dans certaines prises de position comme relevant également de la politique des agglomérations. Dans le contexte du vieillissement démographique de la société, ce sont surtout les domaines comme Spitex et la planification des équipements de soins ambulatoires qui sont visés. Mais la politique hospitalière est également mentionnée occasionnellement, l'idée de base étant que l'approvisionnement de base en matière médicale continuera d'être offert aussi bien dans les centres qu'à la périphérie. Des prestations spécialisées doivent cependant se concentrer davantage dans les centres/agglomérations et les prestations hautement spécialisées uniquement dans un nombre très limité de grands centres.

La **culture** fait déjà souvent partie intégrante de la politique des agglomérations (cf. ch. 3.2); quant à la **formation**, elle est considérée de plus en plus, elle aussi, comme un secteur relevant des agglomérations. Sont visés l'enseignement supérieur et les hautes écoles spécialisées. Mais la coordination scolaire (y compris la pédagogie spécialisée, les écoles de pédagogie curative de jour, les écoles de musique, etc.) peut aussi justifier une démarche commune au sein de l'agglomération. Il a cependant été rappelé que les hautes écoles ne relevaient justement pas de la compétence des communes, ce qui a pour effet que ce secteur ne peut pas être traité avec les mêmes instruments politiques relatifs aux agglomérations que les questions d'aménagement du territoire ou des transports. C'est dans ce sens que, toujours dans le respect des compétences constitutionnelles, d'autres réflexions au sujet de l'instrumentaire de cette politique sont également lancées.

Un autre secteur proposé englobe la **politique du logement et la politique foncière**, domaines à traiter eux aussi à l'échelon de l'agglomération dans la mesure où c'est justement à ce niveau qu'il existe parfois de grandes disparités d'ordre spatial (p. ex. entre communes privilégiées quant à la vue qu'elles offrent et communes qui sont moins attrayantes quant aux zones d'habitation). On demande surtout qu'il y ait un encouragement à la construction contribuant à densifier la construction de logements dans les agglomérations en permettant globalement une utilisation plus rationnelle du sol. Par un travail d'information et grâce au réseautage, la Confédération pourrait sensibiliser les acteurs compétents aux niveaux cantonal et communal et mettre du savoir-faire à leur disposition. La politique fédérale d'encouragement à la construction de logements pourrait créer des possibilités de mettre l'accent ailleurs, étant entendu cependant que les

acteurs-clés sont les cantons: ceux-ci seraient appelés à coordonner leurs stratégies dans ces secteurs en tenant davantage compte des besoins des agglomérations et des objectifs de la politique y afférente. Parallèlement, les cantons pourraient, grâce à des incitations, encourager également la collaboration intercommunale. Au niveau des villes et des communes, il conviendrait de trouver des mécanismes de pondération entre les communes privilégiées et celles qui le sont moins pour assurer dans toute l'agglomération un certain équilibre dans le développement.

Selon d'autres réponses, c'est davantage au niveau de l'agglomération qu'il faudrait traiter les questions d'occupation du sol destiné à l'aménagement d'équipements utilisés par la population pour des activités de sports et de loisirs (planification, construction et utilisation d'équipements et d'installations de sports et de loisirs). Un équilibre judicieux serait à trouver en l'occurrence avec d'autres formes d'utilisation du sol, p. ex. l'agriculture. En intégrant ces thèmes dans la politique des agglomérations, on pourrait par ailleurs envisager des compensations entre priorités de développement et espaces de détente.

Sont également proposés dans plusieurs réponses les domaines comme la **protection de l'environnement, l'aménagement du paysage et des espaces pour loisirs**. Avec leurs zones construites parfois très étendues, les agglomérations ont un important impact sur la physionomie du paysage, la qualité de l'air, la qualité des eaux, la faune et la flore, etc. Les zones d'agglomérations ne présentant plus de surface encore intacte forment de véritables barrières. Quant à la protection de l'environnement, les agglomérations devraient, elles aussi, assumer une certaine responsabilité. Il est ainsi proposé, dans ce cadre, que des concepts de réseaux écologiques soient élaborés, des corridors écologiques planifiés de manière coordonnée, des surfaces de marges écologiques créées, des surfaces de compensation écologique et des zones de détente de proximité aménagées (y compris avec raccordement aux voies de circulation). Des parcs attrayants comme lieux de détente de proximité sont également considérés comme thème "rassembleur" : des parcs et des espaces libres d'une région pourraient p. ex. devenir des éléments qui forgent l'identité.

Autres domaines proposés: la sécurité (police, secours sanitaire, sapeurs-pompiers, protection civile, etc.), la collaboration de certains services communaux (achats groupés), l'approvisionnement, la gestion des déchets ainsi que la politique énergétique.

3.4 Rôle de la Confédération, des cantons ainsi que des villes et des communes

De nombreuses réponses relèvent que la **Confédération** doit mieux coordonner les différents domaines politiques dans le cadre de ses dispositions de régulation et de ses programmes de mise en œuvre. On apprécierait que, contrairement à ce qu'on constate aujourd'hui p. ex. entre la politique des agglomérations et la politique régionale, il n'y ait pas de barrières ou de contradictions qui « cloisonnent », mais plutôt des zones de transition « douces ». Dans la politique des agglomérations, la Confédération doit se borner à la législation cadre et laisser aux cantons la conception institutionnelle.

L'approche de la Confédération pour promouvoir la politique des agglomérations, telle qu'il l'a adoptée avec le fonds des infrastructures et les programmes Transports et urbanisation, est précieuse: Les incitations financières et les participations de la Confédération aux investissements permettent de promouvoir les agglomérations qui coopèrent dans ces domaines et qui mettent au point des solutions en commun. Il faut dès lors élargir ce mécanisme à d'autres secteurs. Ceci créera une incitation pour faire porter l'effort sur l'établissement d'une politique des agglomérations qui soit globale. En proposant comme solution le système du fond, la Confédération doit obtenir, dans une phase d'impulsion, une neutralité des coûts pour les cantons et les communes concernés jusqu'à que ce que, à moyen et long termes, l'utilité de la politique des agglomérations apparaisse sur le plan financier aussi.

Les avis ont divergé dans la procédure de consultation sur la question de savoir s'il fallait, pour la mise en œuvre, utiliser les instruments existant actuellement: certains cantons exigent explicitement que la Confédération accorde la priorité aux projets de modèles et aux programmes d'agglomération privilégiant une approche globale. D'autres cantons préféreraient, quant à eux, que les nouveaux thèmes ne soient

justement pas traités par les instruments habituels de la politique des agglomérations, considérant comme essentiel que l'ancrage des principes stratégiques fasse partie des instruments de planification du Conseil d'Etat.

Un autre dispositif susceptible de garantir une politique globale des agglomérations à plus long terme serait la création d'une base légale pour la politique des agglomérations au niveau de la Confédération.

Il ressort tant de la consultation que du rapport qu'un rôle central revient aux **cantons**. Grâce à leurs compétences dans les questions d'aménagement du territoire, ceux-ci peuvent faire progresser le développement thématique de la politique des agglomérations. L'extension à d'autres secteurs exigera cependant des cantons de nouvelles compétences que les seuls services responsables de l'aménagement du territoire et du développement territorial ne pourront plus couvrir. Les cantons concernés doivent viser des solutions transcantonales spécialement en ce qui concerne les agglomérations dépassant les frontières cantonales. Ils peuvent ainsi, à la place d'une offre « maison » insuffisante, proposer des offres de meilleure qualité, plus économiques et portant sur un territoire plus grand. Ils peuvent influencer considérablement la politique des agglomérations en finançant d'importantes infrastructures (non seulement en matière de transports, mais aussi dans la culture p. ex.), en subventionnant des projets ou des frais de fonctionnement et en mettant des ressources à disposition pour le réseautage et la coordination.

Concernant la question de savoir s'il est nécessaire d'ancrer la politique des agglomérations dans la loi au niveau cantonal aussi, les réponses divergent. De l'avis de certains cantons, il est plus important de renforcer et de développer les instruments existants (programme du gouvernement, plan directeur, syndicats intercommunaux). Il serait utile, p. ex. de trouver des solutions au problème des décisions que prennent des syndicats intercommunaux dont la légitimité est faible (Traitement des eaux usées, gestion des déchets, affaires militaires, état civil, gestion des données assistée par ordinateur, etc.).

Il faut que les communes ressentent la politique des agglomérations comme un besoin, faute de quoi toute politique en la matière initiée par le canton serait très rapidement perçue comme une atteinte à l'autonomie communale. Le principe de la subsidiarité doit donc être préservé. Le canton doit intervenir là où il y a des intérêts supracommunaux et régionaux à défendre et à coordonner ou dans les cas où les communes ne sont pas en mesure d'accomplir une tâche. Les communes demandent de leur côté que les cantons ne prennent que des mesures susceptibles de régler juridiquement et politiquement des questions de financement, le but étant de faciliter - ou du moins de ne pas compliquer davantage - la recherche d'un consensus pour accomplir en commun la tâche. Cela signifie qu'il faut absolument aborder des systèmes de compensation des finances et des charges tout comme les questions de la compensation des charges de centres car des modèles de financement inégaux ou peu transparents sont autant d'obstacles non seulement entre les communes mais aussi entre les communes et le canton.

La collaboration entre le canton (ou les cantons) et les **villes et communes** est considérée comme essentielle. Il faut gagner les communes comme partenaires pour la collaboration et la cogestion. La définition spatiale de l'agglomération est d'une importance fondamentale dans ce contexte: les communes concernées doivent se considérer elles-mêmes comme partie intégrante de l'agglomération et s'identifier à elle. Les villes et les communes sont spécialement interpellées pour qu'elles proposent des thèmes qui, à leurs yeux, se prêtent à un examen au niveau de l'agglomération entière.

De surcroît, les villes et les communes doivent aussi assurer des aides financières à l'établissement de projets ou au fonctionnement concernant des projets d'infrastructures, la participation à des plateformes de coopération et la mise à disposition ou le financement de ressources en personnel. On fait remarquer, concernant les projets d'infrastructures, que la reconnaissance après-coup du caractère régional s'avère difficile. Ces difficultés ont surtout pour cause l'absence de participation de la région à la décision, p. ex. dans la mise en place de l'installation. Des projets d'infrastructures d'importance régionale doivent donc être dès le début désignés comme étant d'envergure régionale.

Il faut finalement clarifier au niveau communal les rôles/statuts et fonctions à assumer par une ville ayant une fonction de chef de fil à l'intérieur d'un modèle d'agglomération.

4. Autres défis posés à la future politique des agglomérations

De nombreux organes consultés ont fourni d'autres remarques sur la politique des agglomérations, ce qui permet d'admettre que cette politique sera confrontée à d'autres défis à l'avenir.

4.1 Questions de péréquation financière et de compensation des charges

De nombreuses réponses rappellent que les systèmes actuels de péréquation et de compensation prévoient déjà des mécanismes destinés à compenser les disparités régionales et à compenser les charges particulières. Ainsi la compensation des ressources, introduite par la RPT, améliore les perspectives économiques des cantons structurellement plus faibles. De plus, les cantons de caractère urbain profitent de la compensation des charges socio-démographiques. Les nouveaux critères de la collaboration intercantonale avec compensation des charges, qui s'appliquent par exemple aussi aux transports dans les agglomérations, sont également rappelés. A côté de la RPT, il existe aussi des systèmes cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges destinées à induire à l'intérieur des cantons des équilibres et des compensations selon des principes analogues à ceux qui existent entre les communes.

Avec ceci en toile de fond, plusieurs participants à la consultation regrettent que la problématique de la répartition des charges, plus exactement de la péréquation financière et de la compensation des charges à l'intérieur des agglomérations, entre ville-centre et communes composant l'agglomération, ne soient pas évoqués dans le rapport. Dans la plupart des cas, les villes-centre supportent les charges pour toute l'agglomération ; ces charges les grèvent sur le plan financier et les poussent parfois aux limites extrêmes de leurs capacités. Il en découle des disparités dans la composition de la population, dans l'offre de prestations étatiques et, élément non négligeable, dans les charges fiscales à l'intérieur de l'agglomération. Le rapport ne présente aucune possibilité de solution à ces défis essentiels.

C'est précisément parce que, dans de nombreux cas, la politique des agglomérations est de caractère supracantonal que des questions de compensation se posent dans ce contexte aussi. Et on demande en l'occurrence qu'au vu de l'état actuel de la mise en oeuvre de la RPT, des propositions de solutions soient apportées dans le rapport. A ce sujet, il est rappelé que dans les cas de situations qui résultent de disparités spatiales, la collaboration présente en tout état de cause des difficultés du fait qu'il y a des divergences d'intérêts. Parallèlement, des questions de compensation non résolues peuvent sérieusement mettre en péril l'équilibre du développement dans l'agglomération, ce qui, à son tour, peut détériorer l'image et entraîner des conséquences négatives dans la concurrence du site. Des mesures d'incitation et de soutien des niveaux étatiques supérieurs paraissent donc indiquées ici.

On peut encore ajouter, dans ce contexte, que l'idée de créer des incitations financières pour garantir des perspectives à long terme en matière de politique des agglomérations ne soulève qu'un enthousiasme mitigé auprès de nombreux cantons. Ainsi, la mise en place d'un crédit-cadre cantonal pour cette politique, recommandée dans le rapport, est explicitement rejetée. Mais à peu près les mêmes cantons attendent que de nouvelles incitations financières soient proposées par la Confédération. Ici aussi il apparaît que le dossier mérite une étude approfondie.

Enfin, il est admis que la participation des trois niveaux étatiques à une politique globale des agglomérations doit se conformer spécialement au principe du rapport coût/utilité. Le respect de ce principe gagnera en importance au fur et à mesure que la concurrence fiscale entre cantons et communes se durcira. Il sera donc difficile de réaliser une éventuelle péréquation financière horizontale et verticale en matière d'agglomération, mais il serait souhaitable de réfléchir encore à cette idée.

4.2 Collaboration dans l'agglomération

Selon certaines réponses, on peut percevoir un grand scepticisme tant vers le haut (canton) que vers le bas (petites communes) face aux tentatives de simplifier les mécanismes ou de trouver des solutions

institutionnelles plus souples, par exemple en instaurant des conférences d'agglomérations. Malgré les enchevêtrements fonctionnels qui ne cessent de s'étendre et les nouvelles tâches, une collaboration efficace dans les agglomérations ne pourra se poursuivre dans bon nombre de cas qu'avec les instruments classiques des syndicats intercommunaux et des contrats d'adhésion. Il faut songer aussi que des stratégies de développement valables pour tout le pays mais présentant des nuances géographiques, tout comme le référendum et l'initiative au niveau régional, supposent que tout un chacun est conscient de faire partie d'une agglomération. Le développement d'une conscience régionale dans ce sens et, de ce fait, l'acceptation de l'idée de régler et de mettre en œuvre d'importantes questions au niveau régional, ceci au détriment de l'autonomie de chaque commune, est un processus laborieux.

C'est dans ce contexte que de nombreux organes consultés critiquent le fait que le rapport s'attarde trop peu sur les questions de collaboration au sein même de l'agglomération, voire même les ignore explicitement. Il n'y a toujours pas de réponse à la question de savoir avec quelle structure de collaboration les droits démocratiques peuvent être le mieux pris en compte. Il est clairement souligné à ce sujet que, conformément au principe d'autonomie organisationnelle, la conception institutionnelle de la collaboration relève clairement des cantons. Il faut laisser à ces derniers une marge de manœuvre relativement importante dans le choix des solutions judicieuses, ce qui lui permettrait de promouvoir le développement des agglomérations dans le respect de leurs particularités et de leurs besoins. On relèvera cependant à ce sujet que, dans des travaux antérieurs, la CTA a déjà débattu intensivement de questions de collaboration dans les agglomérations et qu'elle a développé des modèles et émis des recommandations.

Certaines prises de position rappellent que, dans le cadre du fédéralisme coopératif, une multitude d'organisations s'activent déjà dans les domaines politiques les plus divers. Il faudrait donc clarifier la question de savoir si le résultat qu'on attend d'une politique des agglomérations ne pourrait pas être obtenu dans le cadre d'une organisation qui existe déjà. C'est dans ce but qu'il est proposé de dresser une liste des institutions qui s'occupent déjà des questions de fond concernant les agglomérations. Ce faisant, on partirait de l'hypothèse que les organes déjà présents aux différents niveaux constituent pour le moment un réseau suffisamment dense pour la collaboration et susceptible aussi de convenir à un développement de la politique des agglomérations.

Plusieurs cantons sont d'avis que, surtout en matière de collaboration supracantonale, il ne faudrait pas créer de nouveaux échelons. C'est dans le cadre de ces structures existantes que les questions encore à résoudre doivent être traitées et réglées. Mais il est constaté aussi que c'est dans ces mêmes organes (conférences des gouvernements régionaux, conférences des directeurs) que la volonté de collaborer s'est clairement estompée ces dernières années. Une mentalité de concurrence liée à la conviction qu'une démarche indépendante et autonome apporte les avantages les plus nombreux a contribué pour une large part à créer des conditions nettement plus défavorables dans la collaboration intercantonale. C'est pourquoi il n'est pas très utile de se pencher sur les besoins spécifiques de la politique des agglomérations sans que des signes ne soient donnés du côté politique indiquant de manière claire et nette la volonté d'encourager la collaboration et de mettre les résultats réellement en œuvre.

4.3 Fusions de communes

Il est relevé dans plusieurs réponses que la question des fusions de communes ne doit pas, comme le recommande le rapport, être mise à l'écart de la politique des agglomérations. Des réformes profondes dans les structures des communes sont considérées comme un instrument bien plus efficace que toute autre forme de collaboration. Les conférences régionales et autres formes de plateformes présentées sont trop lourdes, exigent trop de coordination et ne peuvent livrer des résultats que sur des thèmes ponctuels. Les réformes des communes priment toutes les formes de collaboration même si elles constituent le plus grand défi pour les responsables politiques. Il ne faut donc pas que des refontes structurelles soient, comme le décrit le rapport, un sujet tabou. Ce n'est que si on parle et négocie ouvertement de fusions de communes dans l'espace de l'agglomération qu'il est possible de procéder à des simplifications durables dans tous les domaines politiques. Seule la réalisation de fusions de communes dans

l'espace de l'agglomération permet aux communes de gagner leur force d'action en tant qu'institutions autonomes, démocratiques et proches du citoyen.

Les questions de collaboration institutionnelle qui vont jusqu'aux fusions de communes sont considérées par les organes consultés comme les vrais points forts de la future politique des agglomérations. C'est pourquoi il convient d'examiner si cet aspect ne devrait pas être intégré dans les programmes de soutien de la Confédération. Une politique des agglomérations tournée vers l'avenir doit également porter sur les possibilités de fusions et faire ressortir les chances et les risques des projets de fusions. Il est d'ailleurs relevé à ce sujet que la raison d'être de la politique des agglomérations est de faire à nouveau concorder utilité, conduite et financement dans les agglomérations, surtout dans les „noyaux“ des agglomérations. Des stratégies de fusion pourraient créer un espace uniforme de financement, de responsabilité et de développement, ce qui déboucherait sur une plus grande efficacité dans les processus de planification et de financement. Il pourrait résulter de la fusion d'une ville-centre et des communes avoisinantes ayant les liens les plus étroits avec elle de nouvelles grandes villes qui assumeraient mieux le rôle qui, du fait de la taille de l'agglomération, leur reviendrait dans le réseau national et international des villes. Et il en résulterait, ici encore, de nouveaux atouts du point de vue du site économique.

4.4 Collaboration dépassant les frontières nationales

Il a été déploré dans la consultation qu'aucune agglomération s'étendant au delà des frontières nationales n'ait été prise comme cas d'exemple. Leur situation spécifique ne permettrait que de manière limitée de transposer la méthode de la collaboration dans les agglomérations cantonales. La carte des agglomérations suisses montre que de nombreuses agglomérations transfrontalières se situent le long des frontières extérieures. Mais loin de n'y trouver que des grandes agglomérations comme Bâle ou Genève, on voit que d'autres agglomérations petites ou moyennes, comme Constance – Kreuzlingen ou La Chaux-de-Fonds – Le Locle – Villers-le-lac – Morteau sont également confrontées au problème international. Au vu de possibilités de solutions proposées dans le cadre de l'UE ou du Conseil de l'Europe (p. ex. la politique de cohésion de l'UE, Eurodistrict, l'Accord de Karlsruhe, la Convention de Madrid) des travaux de poursuite devraient être lancés. Il faudrait cependant que les partenaires étrangers soient associés à ce processus.

4.5 Espaces métropolitains

Les cas d'exemples qui ont été étudiés sont des agglomérations petites et moyennes. Les trois grands espaces de Suisse (Zürich, Genève-Lausanne et Basel), désignés aussi comme espaces métropolitains, n'ont pas été analysés. On voit en l'espèce un potentiel pour la suite des travaux dans le cadre de la CTA: comment le rôle de moteur économique de des espaces pour toute la Suisse peut-il être garanti? Où se situent leurs chances et leurs problèmes spécifiques? Comment une politique des métropoles réussie, axée sur des critères internationaux, devrait-elle se concevoir dans l'intérêt de tout le pays? Quel est son rapport à une politique des agglomérations? Ou ne viendrait-elle pas en remplacement d'une politique des agglomérations? Est-ce que la participation directe des communes dans les très grandes agglomérations ou espaces métropolitains est un modèle réaliste? Quelle structure est nécessaire à cet effet? On notera à ce sujet que le projet « Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz – Beitrag der Agglomerationspolitik » (renforcement de la capacité concurrentielle de la Suisse – contribution de la politique des agglomérations) doit également contribuer à clarifier le rôle des espaces métropolitains.

4.6 Espaces fonctionnels

Selon certaines prises de position, la politique actuelle des agglomérations considère les espaces fonctionnels existants comme établis et aménage les transports publics en conséquence. Or il faudrait en fait d'abord définir les espaces fonctionnels, lesquels serviraient ensuite à orienter les transports publics ; en d'autres termes, la planification des transports publics doit être conçue à plus long terme et en fonction de développements régionaux (industrie, tourisme, etc.). Un autre défi consiste en un enchevêtrement d'espaces d'intérêt et d'instruments de planification qui se chevauchent. Les délimitations « croisées » d'espaces fonctionnels et de programmes devraient compliquer encore des processus déjà compliqués. Dans ce contexte, il faudrait que la politique des agglomérations, ou plus exactement la politique régionale, de la Confédération et des cantons se penchent à l'avenir sur la question de savoir dans quels espaces fonctionnels quelles tâches sont à accomplir de manière judicieuse. Les différents domaines (sectoriels) doivent être coordonnés. De même, la Nouvelle politique régionale de la Confédération ne doit pas se limiter aux frontières cantonales mais devrait s'orienter sur les espaces fonctionnels. Afin que la collaboration ne soit pas entravée par des limites territoriales – notamment cantonales – la création de zones de référence par la Confédération et les cantons est proposée, ce qui, à son tour, suppose que des stratégies de développement existantes.

4.7 Relations ville-campagne

Certains cantons qui n'ont pas d'agglomération sur leur territoire signalent qu'ils ont des rapports fonctionnels de plus en plus forts avec des espaces métropolitains ou des agglomérations voisins. Les efforts de coordination déployés jusqu'ici se limitaient dans le passé essentiellement à l'harmonisation de plan directeur et, selon les cas, à des projets individuels. Bien que les cantons concernés soient à maints égards concernés par le développement des ces agglomérations, il n'existe pratiquement aucune possibilité pour eux de participer ou d'être entendus lorsque la politique des agglomérations est façonnée. Il en résulte que le potentiel conflit ville-campagne mentionné dans le rapport pourrait se manifester non seulement dans la politique des agglomérations elle-même mais aussi dans le rapport de la politique des agglomérations et de la politique en matière des zones rurales et de montagnes. Les cantons qui ne disposent pas eux-mêmes de grandes agglomérations devraient être associés à la politique des agglomérations des cantons voisins. La Confédération pourrait encourager ceci par de nouvelles mesures d'incitation avec pour objectif de créer des structures capables d'agir et disposant d'une assise démocratique pour affronter les défis actuels. On déplore dans ce contexte qu'une importance minimale soit accordée dans le rapport à des structures de décision et de participation correspondant à cet état de fait.

Selon une autre remarque, la politique des agglomérations telle que la conçoit le rapport présente le danger que l'attention ne se porte que sur les grands ensembles urbains et que le reste du territoire soit abandonné à son sort. La création de liens entre les agglomérations et les zones rurales gagnera en importance au fur et à mesure que la politique des agglomérations s'étendra à des domaines dépassant les secteurs des transports et de l'urbanisation. On postule en outre que les agglomérations doivent être bien implantées dans la région et non constituer une sorte de « sous-région » agissant de manière autonome sans tenir compte des intérêts de la région dans son ensemble. Il importe tout spécialement que les communes de l'agglomération cherchent le dialogue avec les communes rurales et touristiques. Ceci n'est possible que si les différents acteurs collaborent à l'intérieur de la région et qu'il n'y ait pas création de « sous-régions » institutionnalisées. Les communes de l'agglomération, les communes rurales et les communes touristiques doivent être placés sur un pied d'égalité comme partenaires au sein d'une même région.

Enfin, une préoccupation est exprimée : la concentration spatiale croissante en Suisse engendre un coût dû à l'« étroitesse » du sol, un coût qui s'exprime en heures passées dans les bouchons, en nuisances dues au bruit, en pollution atmosphérique, en déplacements, etc. Une politique des agglomérations judicieuse devrait donc soulever la question de savoir si une concentration encore plus poussée est oppor-

tune. En effet, le développement urbanistique qui se concentre sur les agglomérations se heurte à des limites qui ne sont pas seulement sociales, mais aussi économiques. Finalement c'est aussi dans l'intérêt des agglomérations que des espaces de vie et de travail attractifs soient maintenus dans les zones de montagnes. Il est rappelé en outre que la politique des agglomérations constitue un nouveau domaine politique ou, plus exactement induit un nouvel engagement de la Confédération qui suppose le cas échéant de nouvelles sources de financement. Il ne faudrait pas que la politique sur agglomérations, en tant que nouveau domaine politique n'affaiblisse d'autres tâches de la Confédération, p. ex., sa politique en matière de régions de montagnes.

Ces réflexions doivent alimenter le projet actuellement de la CTA en cours « Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raumes » (harmonisation de la politique des agglomérations avec la politique de l'espace rural).

4.8 Mise en réseau de la pratique et du monde scientifique

Diverses propositions sont faites pour qu'il y ait un resserrement des liens entre la politique des agglomérations et la formation/recherche dans les hautes écoles. Tant le réseau ville-campagne (NSL) de l'EPF de Zurich que, notamment, le Département de l'aménagement du territoire de la Haute école de Rapperswil (HSR) s'occupent de planification en matière d'agglomérations. Depuis 2007 un cours de CAS est offert à la HSR en planification des agglomérations. Malheureusement, à l'exception de l'institut auquel appartient l'auteur du rapport, aucune institution de l'enseignement supérieur n'est associée à ce travail ni appelée à la consultation. Une mise en réseau de ces sujets est donc une condition préliminaire au succès.