



La Suisse urbaine a besoin d'une politique d'agglomération forte et diversifiée

Un papier de position de l'Union des villes suisses

1. Les agglomérations sont essentielles pour la qualité de vie et la prospérité en Suisse

Les agglomérations sont des espaces de vie et d'activité économique essentielles en Suisse. Elles se sont développées ensemble au gré des voies de communication économiques et du trafic des pendulaires entre les villes-centres et les banlieues. Aujourd'hui, les agglomérations sont au nombre de 49, reconnues par la statistique¹. Les trois quarts de la population de la Suisse vit dans ces espaces fonctionnels, qui couvrent environ 28% de sa superficie. Et si l'on considère uniquement les villes-centres, on trouve quelque 60% de la population et 70% des places de travail concentrées sur 12% du territoire national². La puissance économique des agglomérations représente plus de 80% de celle de l'ensemble du pays³. On voit ainsi que la Suisse urbaine et ses agglomérations sont d'impressionnants moteurs de performance. Depuis 2014, le développement de l'aménagement du territoire en Suisse doit être orienté vers l'intérieur et ménager les ressources. Il s'agit d'absorber la croissance démographique à venir et d'aborder les processus territoriaux en même temps que les évolutions sociales, sans détruire les moyens d'existence. Les agglomérations restent donc les principaux espaces d'action pour la planification et la politique. Malgré leur grande diversité, elles ont des chances similaires et affrontent des défis communs⁴.

1.1. Pour une politique des agglomérations efficace

La structure de la Suisse urbaine et des agglomérations se retrouve dans la structure des membres de l'Union des villes suisses (UVS). Notre engagement de longue date en faveur de l'action pour la politique urbaine au niveau des agglomérations est donc significatif. Il s'est manifesté par exemple par l'introduction de l'article 50 de la Constitution fédérale. Selon ce dernier, la Confédération doit tenir compte dans son action des conséquences pour les communes et prendre particulièrement en considération la situation des villes et des agglomérations. Au début du millénaire, en raison notamment de la reconnaissance de la nouvelle réalité urbaine de la Suisse⁵, a été fondée la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA, 2001)⁶, avec la participation de l'Union des villes. Malgré cela, il faut encore insister constamment sur l'exigence du respect systématique de l'article 50 et, partant, de la prise en compte de la situation particulière des villes et des agglomérations, et cela jusqu'à aujourd'hui.

Pour rappel, les trois niveaux territoriaux que sont le quartier, la ville et la région urbaine, ou l'agglomération, constituent des points d'ancrage concrets pour l'action de la *politique urbaine*. Les défis et les objectifs se ressemblent malgré une logique, une échelle et un contexte propres à chacun. La perspective change en fonction de l'espace d'action. Pour le développement de la Suisse urbaine, les trois niveaux doivent être pensés ensemble et reliés de manière ciblée. Les développements dans, avec et pour les agglomérations impliquent toujours une action conjointe et transversale. Le canton et la Confédération en font également partie. Cette dernière met à l'échelle, transfère et exploite les connaissances, les contributions et les réalisations des différentes agglomérations dans un développement territorial cohérent. Avec ses impulsions et ses ressources, la Confédération fixe également des

¹ Statistique des villes Suisses 2022, p. 143ff.

² Ibid.

³ Rapport Ville-Campagne https://ksfd.ch/fr/Info/Colloque/La_Suisse_un_modele_de_succes_relations_financieres_entre_ville_et_campagne/Documents

⁴ Pour en savoir plus sur les enjeux actuels, consultez le papier pour les membres de l'UVS «Pour une bonne vie et une bonne économie dans les agglomérations» (annexe 9_2, Comité UVS, 5.12.2022)

⁵ <https://www.ave.admin.ch/ave/fr/home/agglomerations-espaces-ruraux/strategie-et-planification/politique-des-agglomerations.html> et l'étude de l'UVS Die Stadt morgen – Demain les villes, Bern, 1997.

⁶ <https://www.tripartitekonferenz.ch/fr/conference-tripartite-sur-les-agglomerations/a-propos-du-cta.html>



cadres de transformation déterminants. La réalisation des objectifs stratégiques nationaux nécessite différentes mesures à tous les niveaux territoriaux. Elles deviennent effectives dans le quotidien des personnes sur place. Les conditions-cadres politiques doivent par conséquent être développées. Car il n'existe pas *une* recette miracle pour *la* prise en main, *les* besoins et *la* gouvernance urbaine de *toutes* les agglomérations. L'Union des villes demande que la politique des agglomérations de la Confédération fixe de manière autonome les conditions-cadres nationales, qu'elle pense ensemble les processus territoriaux et sociaux et qu'elle actualise de manière contraignante les processus de planification, de budgétisation et de pilotage politique.

La politique d'agglomération AggloPol 24+ est actuellement en cours d'élaboration au niveau de l'administration. Le rapport pour le Conseil fédéral devrait être disponible à fin 2023. Les demandes concrètes de la Suisse des villes sont les suivantes :

- La poursuite des Projets d'agglomération transports est garantie à long terme.
- Le Programme pour les interfaces est poursuivi.
- La future politique des agglomérations intègre un nouveau programme, qui se concentre sur les défis socio spatiaux et sur la cohésion.
- Le Réseau Quartiers Vivants est poursuivi et étendu de manière appropriée dans le cadre de la politique des agglomérations.
- Les Projets-modèles pour un développement territorial durable sont poursuivis dans toute la Suisse.
- Le cadre général du Développement cohérent est confirmé et développé de manière ciblée en tenant compte de toutes les dimensions de la durabilité et est soutenu au moyen de mesures d'adaptation et de protection du climat appropriées.
- Des mesures sont initiées pour assurer le transfert de connaissances de manière appropriée et pour garantir que les défis de la collaboration en réseau et transversale soient également maîtrisés.

2. *Habitat et transport : la mobilité est un processus spatial et social*

Un développement de qualité de la mobilité ne peut se faire que dans le cadre d'un développement durable de l'habitat, des centres et des espaces libres. Des programmes efficaces comprennent une politique des transports qui s'engage dans les trois dimensions de la durabilité. Elle s'oriente sur les principes des courtes distances, des réseaux polycentriques et tangentiels et, surtout, sur la stratégie que l'on nomme en allemand des 4V, que l'on peut traduire par: éviter le trafic, le transférer, l'organiser de manière supportable et le mettre en réseau. Ceci concerne les zones d'habitation en ville et les liaisons entre les communes de l'agglomération, c'est-à-dire dans l'ensemble de celle-ci. Il s'agit donc de mettre en place une politique sectorielle qui agisse en réseau et de manière transversale et qui vise un développement territorial cohérent.

2.1 *Le Programme d'agglomération transports et urbanisation sera mis à jour*

La politique des agglomérations est largement assimilée au [Programme en faveur du trafic d'agglomération](#) (PTA). Grâce à lui, La Confédération soutient financièrement les agglomérations dans le développement des transports et de l'urbanisme. Ce programme, qui en est aujourd'hui à sa quatrième génération, est une mesure très importante pour les villes et les agglomérations afin de développer les infrastructures de transport de manière coordonnée (voir la [réponse de l'Union des villes à la consultation](#)). Le soutien du programme est nécessaire, afin que les agglomérations puissent atteindre leurs objectifs et permettre une mobilité efficace en termes d'utilisation des surfaces, sûre et économe en ressources. Il est réjouissant que les transports publics, la marche à pied et le vélo sont explicitement



pris en compte. Assurer le financement à moyen et à long terme reste un défi : avec la décarbonisation des voitures et l'essor de la mobilité électrique, les recettes des impôts sur les huiles minérales fondent à vue d'œil. La caisse du PTA, du Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) doit donc être alimentée par de nouveaux moyens. Du point de vue des villes, Il est également souhaitable qu'en cas de financement d'un projet, le degré de participation de la Confédération atteigne réellement le maximum possible de 50%.

L'Union des villes demande une actualisation du Programme en faveur du trafic d'agglomération. Dans ce cadre, il faut continuer aussi à l'avenir à encourager explicitement les transports publics, la marche à pied et le vélo. Les moyens pour ce programme doivent être garantis.

2.2 Le Programme Interfaces de transports est poursuivi

L'Union des villes s'engage en faveur du Programme [Interfaces multimodales](#). Dans l'espace urbain, ce sont justement les mouvements pendulaires par la tangente, dans la ceinture de l'agglomération qui se font en grande partie en voiture. Le choix d'un moyen de transport plus durable n'y est souvent ni facile ni évident. Les centres doivent être déchargés, les différents modes de transport doivent être mis en réseau et coordonnés. Il faut par conséquent améliorer les infrastructures, l'accessibilité et les offres et les planifier à long terme et en partenariat, aux trois niveaux de l'État et au-delà des limites des villes. Les plateformes de transport y contribuent. Elles facilitent le choix d'offres de mobilité multimodale, transforment l'espace routier en espace public et améliorent la qualité de vie et de séjour des personnes ([dossier sur les plateformes de transport](#)).

L'Union des villes s'engage pour la poursuite et le développement du Programme Interfaces de transports dans la future politique des agglomérations.

3. Un programme spécifique pour les défis socio spatiaux

Dans les agglomérations, les principaux défis sont le développement vers l'intérieur, l'augmentation de la population, l'évolution des exigences en matière de vie et de consommation, y compris les comportements de mobilité, et bien sûr la crise du climat et de la biodiversité. Les habitantes et les habitants en font l'expérience sur place, au quotidien. Ici, les comportements favorables se manifestent simplement lorsque les possibilités le permettent, que des incitations sont mises en place et que les structures sont adaptées. Il faut par conséquent toujours s'interroger explicitement sur les effets de tous les processus et de toutes les interventions spatiales sur le tissu social. Au niveau politique, la maîtrise de ces défis demande d'abord un engagement au niveau communal, mais aussi des programmes-cadres et des programmes d'impulsion dotés des moyens financiers appropriés, des processus et des ressources du côté de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. Car dans des agglomérations qui ont fortement augmenté, les structures gouvernementales, notamment les administrations, sont parfois en retard sur les développements territoriaux. La dotation en ressources, c'est-à-dire en finances, en personnel et en savoir, y compris pour la recherche et le monitoring, y est souvent moins importante que dans les villes-centres. Il faut maintenant ancrer les mesures idoines dans le programme de la prochaine politique des agglomérations. Car la réussite d'un développement vers l'intérieur de qualité, d'une cohabitation dans le quartier, d'une agglomération à 15 minutes intelligemment conçue, polycentrique et en réseau est déterminante pour la réalisation des objectifs stratégiques de durabilité – écologique, économique et sociale – au niveau fédéral. Et enfin, c'est dans les agglomérations que se décide le bon fonctionnement de la démocratie. En effet, si les démocraties locales sont renforcées par une participation clairement définie, si les relations entre l'administration,



la politique et la population sont entretenues, cela favorise l'identification avec le quartier, la localité, la ville et l'agglomération – et même le pays.

L'Union des villes suisses demande un programme urbain approprié dans la politique d'agglomération, qui se concentre sur les défis socio spatiaux et la cohésion sociale. Pour cela, des processus de planification, de budgétisation et de pilotage politique convenables sont nécessaires.

4. Le Réseau Quartiers Vivants est entretenu

Le [Réseau Quartiers Vivants](#) montre de manière impressionnante quelle importance ont le niveau local, les espaces publics et le développement du quartier en tant que facteurs des transformations urbaines. Au moyen d'une mise en réseau simple, des spécialistes de toute la Suisse, travaillant dans l'espace social échantonnant régulièrement sur des thèmes actuels comme la durabilité, la numérisation, les transformations urbaines dans le quartier, et apprennent mutuellement de leurs expériences de participation, de leurs laboratoires du réel et de l'importance des quartiers en tant que forces à petite échelle. Cela montre que cette mise en réseau facilement accessible de personnes impliquées très différentes est très importante. Pour cela, une modération globale au niveau national est nécessaire. Car, comme on le sait, la mise en réseau doit être initiée, entretenue, financée, documentée, en bref, accompagnée. Il est donc nécessaire de continuer avec ce réseau, de manière ciblée.

Un autre avantage de ce réseau est de montrer l'importance des offres à bas seuil et des possibilités d'interaction au niveau du quartier. L'importance et le besoin de mesures de cohésion sociale et leur intégration systématique au niveau de la ville, de l'agglomération et même de la Confédération apparaissent clairement. Cela confirme l'importance des mesures qui peuvent être vécues au quotidien et dans l'espace public proche. Il s'agit justement de les créer, de les reconnaître, de les utiliser et de les développer, et de renforcer les spécialistes qui en sont responsables.

L'Union des villes demande que le Réseau Quartiers Vivants continue et soit étendu dans le cadre de la politique des agglomérations.

5. Les Projets-modèles pour un développement territorial durable sont poursuivis

Les projets-modèles pour un développement territorial durable, soutenus conjointement par la Politique des agglomérations Agglo-Pol et la Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne P-LRB, ont fait leurs preuves - y compris chez certains de nos membres - notamment grâce à leur caractère exploratoire et innovant. Étant des projets réussis, portés au-delà des politiques sectorielles en suivant des priorités thématiques, ils doivent être poursuivis et maintenus en tant que mesures dans la future politique d'agglomération.

L'Union des villes soutient la poursuite des projets-modèles pour un développement territorial durable dans la politique future des agglomérations.

6. Un développement territorial cohérent prend en compte toutes les dimensions de la durabilité et soutient les mesures correspondantes de gestion des crises d'agglomération

Un développement territorial cohérent constitue le cadre de transformation global de la politique des agglomérations. Sur le plan du contenu, on continue donc à développer toutes les dimensions de la durabilité - sociale, économique et écologique - de manière ciblée et efficace. En conséquence, il convient de définir plus précisément et de manière plus contraignante les obligations et les objectifs intermédiaires en termes de contenu, de processus et de collaboration. Ce n'est qu'à ce moment-là que deviendra possible une transformation urbaine durable, qui sera plus qu'un simple papier stratégique



(voir entre autres l'[interpellation](#) de l'ancien président de l'UVS Kurt Fluri et le [postulat](#) du conseiller national Philipp Kutter).

La politique fédérale doit accorder une attention particulière aux activités en cours et planifiées, au potentiel et à l'efficacité des agglomérations dans le domaine de la protection et de l'adaptation au changement climatique. Elles sont indispensables à la transformation durable et à la réalisation des objectifs nationaux. Elles ont donc besoin d'un soutien financier et de planification dans le cadre de projets et de programmes de la politique des agglomérations.

L'Union des villes suisses soutient les objectifs d'un développement territorial cohérent et demande en outre que les objectifs de durabilité sociaux, écologiques et économiques de la Confédération, ancrés stratégiquement, soient également inscrits dans les objectifs d'agglomération. Cela implique une mise en œuvre contraignante, soutenue et ancrée de manière transversale dans les programmes et les projets, ainsi qu'un soutien financier des coûts de protection et d'adaptation au changement climatique des agglomérations.

7. Le savoir issu des processus de transformation est rendu visible et tangible

Les processus de transformation et la maîtrise des défis complexes dans les agglomérations doivent, d'une part, être menés conjointement aux trois niveaux de la politique urbaine que sont le quartier, la ville et l'agglomération, et aux trois niveaux de la politique étatique : la ville, le canton et la Confédération. D'autre part, il s'agit de les aborder sur mesure et de manière ciblée au niveau des programmes et des projets, à l'intersection des politiques sectorielles, mais aussi sur un pied d'égalité avec les acteurs de la politique, de l'administration, de l'économie, de la science et de la société civile. Pour cela, il est nécessaire de prendre les mesures idoines et d'avoir recours à une modération professionnelle, méthodique et expérimentée. D'une part, pour que les connaissances acquises sur le processus, les besoins et les effets d'apprentissage puissent être reflétés de manière visible et tangible dans la politique et la pratique. D'autre part, pour que des formats comme des podcasts avec des histoires de réussite, des fiches d'information avec des connaissances sur l'action et des réunions aient un large impact et que les programmes puissent aussi être développés en commun.

L'Union des villes demande des mesures spécifiques dans le cadre de la politique des agglomérations pour rendre visible et tangible et refléter dans la politique et dans la pratique le savoir issu des processus de transformation.

Avec ces demandes essentielles, l'Union des villes participe aux négociations en cours sur la politique des agglomérations et s'engage pour des agglomérations diverses et variées - afin que les agglomérations et leurs villes-centres soient organisées de manière résiliente et équitable et qu'elles continuent à être synonymes de qualité de vie, de prospérité et de progrès de la Suisse

Berne, le 5.12.2022