

Bundesamt für Raumentwicklung  
Office fédéral du développement territorial  
Ufficio federale dello sviluppo territoriale  
Federal Office for Spatial Development

# **Le projet d'agglomération**

Les buts, les caractéristiques et les éléments de contenu en bref

## 1. La politique des agglomérations de la Confédération

Rapport du Conseil fédéral de décembre 2001

Le 19 décembre 2001, le Conseil fédéral approuvait le rapport sur „La politique des agglomérations de la Confédération“<sup>1</sup>. Il donnait ainsi le coup d’envoi d’un engagement accru de la Confédération dans ce domaine. Désormais, cette dernière entend mettre davantage l’accent sur les besoins des espaces urbains – sans pour autant négliger les espaces ruraux – notamment en favorisant la coopération entre la Confédération, les cantons et les villes, ainsi que la coopération au sein même des agglomérations. Le rapport propose des mesures pour tous les domaines politiques importants qui relèvent de la compétence de la Confédération et qui touchent aux agglomérations (par ex. les transports, l’organisation du territoire, le sport et la culture, la politique sociale et la politique d’intégration des étrangers). Le soutien de projets-modèles et l’introduction de projets d’agglomération constituent une priorité de la politique fédérale en la matière.

Projet d’agglomération

Avec le projet d’agglomération, les agglomérations disposent désormais d’un nouvel instrument de gestion, qui doit les aider à résoudre leurs problèmes les plus urgents. Les cantons, respectivement les agglomérations, en déterminent le contenu en fonction de leurs besoins.

Aide de travail pour le projet d’agglomération

Pour appuyer les travaux des cantons et des agglomérations, l’Office fédéral du développement territorial a élaboré une aide de travail pour le projet d’agglomération. Cet outil est disponible dans sa version provisoire<sup>2</sup> et sera complété conjointement avec les cantons et les agglomérations au fur et à mesure des expériences accumulées.

24 projets-modèles

En soutenant des projets-modèles, la Confédération entend promouvoir des initiatives novatrices qui ont pour but de renforcer la collaboration dans les agglomérations. Les projets-modèles qui bénéficient d’un soutien de la Confédération sont actuellement au nombre de 24<sup>3</sup>. La plupart d’entre eux mettent la priorité sur l’amélioration des conditions de coopération. Certains projets-modèles débouchent sur l’élaboration d’un projet d’agglomération, alors que d’autres ne

---

<sup>1</sup> La version intégrale ainsi qu’un résumé de ce rapport peuvent être consultés sur la page d’accueil du site de l’ARE (<http://www.are.admin.ch>) ou commandés auprès de l’Office fédéral des constructions et de la logistique (n° de commande 812.012 d / f / i). Les éléments essentiels de la politique des agglomérations de la Confédération ont déjà été présentés dans „die stadt – les villes“ n° 1 et n° 2/ 2002.

<sup>2</sup> L’aide de travail peut être téléchargée en version pdf sous [www.are.ch](http://www.are.ch).

<sup>3</sup> Une description de tous les projets-modèles est disponible sous [www.are.ch](http://www.are.ch)

contiennent que des éléments de base pour un éventuel projet ou traitent une autre problématique.

## 2. À quoi sert le projet d'agglomération?

**Le projet d'agglomération de la Confédération doit permettre aux agglomérations de résoudre leurs problèmes de manière coordonnée et efficace et de se développer en conformité avec les principes de la durabilité.**

La coopération comme facteur clé de la compétitivité

Aujourd'hui, les communes d'une même agglomération ne collaborent souvent que dans certains domaines. Le mode et l'ampleur de la coopération sont plus ou moins aléatoires. Il n'existe pas de coordination générale des différentes politiques sectorielles. Une approche aussi unilatérale ne permet pas de trouver des solutions efficaces aux problèmes, ni d'exploiter pleinement les potentiels des agglomérations. Or, la coordination et l'exploitation des potentiels sont indispensables pour permettre aux agglomérations de maintenir, voire d'améliorer leur compétitivité et leur qualité de vie.

Un instrument pour une utilisation efficace des ressources

Le projet d'agglomération doit aider les agglomérations à ne plus agir uniquement en termes sectoriels et dans le cadre des limites institutionnelles existantes, mais à partir d'une vision d'ensemble, qui dépasse les limites communales. Le projet d'agglomération permet aux agglomérations d'établir des priorités et d'utiliser efficacement les moyens disponibles. L'objectif du projet d'agglomération est de garantir un développement coordonné de l'agglomération. Il constitue une condition fondamentale pour une coopération renforcée entre les communes d'une même agglomération.

## 3. Qu'est-ce que le projet d'agglomération?

**Le projet d'agglomération soutient la mise en œuvre de mesures qui sont dans l'intérêt de toute l'agglomération. Au niveau du contenu, il est ouvert à tous les domaines politiques qui nécessitent une coordination au-delà des limites communales ou cantonales.**

Axé sur les problèmes et sur la mise en œuvre

Le projet d'agglomération est un plan d'action. Il se concentre sur les problèmes reconnus comme prioritaires et fixe les conditions d'organisation, de financement, ainsi que l'échéancier de la mise en œuvre des mesures.

Basé sur le partenariat, indépendant du régime de compétences

Il s'agit d'un produit commun des acteurs concernés à l'échelon communal et cantonal. Son contenu est indépendant du fait qu'une mesure soit de la compétence cantonale ou communale.

Axé sur les processus

Le projet d'agglomération est le résultat d'un processus placé sous la responsabilité des acteurs politiques. Un processus limité à l'échelon technique des administrations ne peut garantir à lui seul la large acceptation par les milieux

politiques et par la population qui est nécessaire à la réalisation du projet d'agglomération.

Une structure modulaire

Il peut être développé progressivement, en fonction de l'évolution et de la modification des besoins.

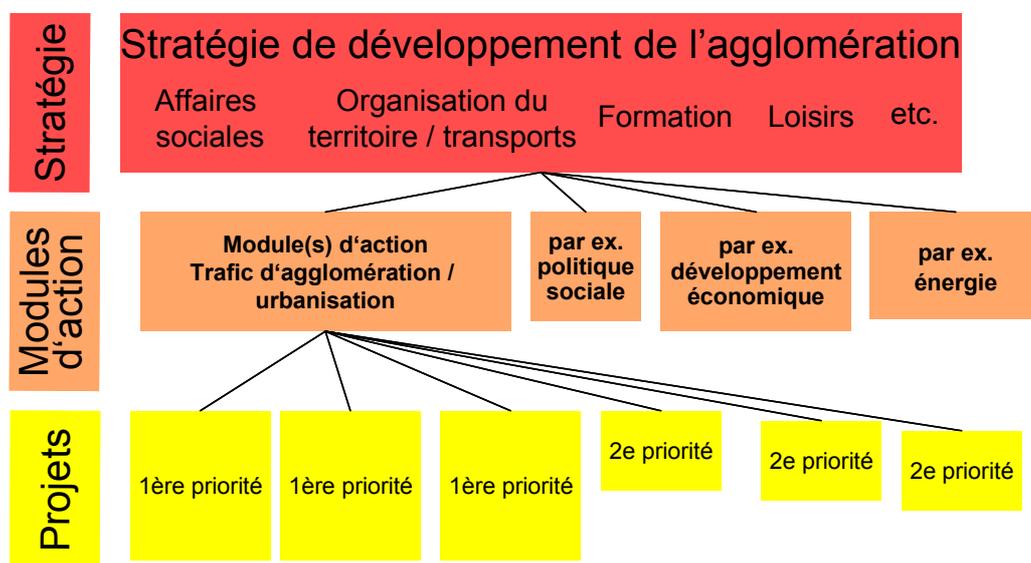
Contraignant pour les autorités

Le projet d'agglomération a force obligatoire pour les autorités cantonales et communales.

Des priorités qui découlent d'une stratégie globale

Dans un premier temps, l'agglomération définit au niveau stratégique les grandes lignes du développement spatial souhaité. Les instances responsables fixent ensuite les domaines d'intervention prioritaires qui découlent de cette vision d'ensemble.

Ces domaines prioritaires de mise en œuvre sont progressivement concrétisés sous forme de modules d'action. Ces derniers fixent les mesures à prendre, en indiquent les effets attendus et mettent en évidence les conséquences financières et organisationnelles de leur mise en œuvre.



#### 4. Quel est le contenu minimum du point de vue de la Confédération?

**Les cantons et les agglomérations ont en principe toute liberté pour définir le contenu de leurs projets d'agglomération. Toutefois, la participation de la Confédération au financement du trafic d'agglomération dépend du respect d'exigences minimales en matière d'organisation du territoire, de transports et d'environnement.**

Priorité au trafic d'agglomération

Dans le cadre de sa politique des agglomérations, la Confédération accorde pour l'heure la priorité au trafic d'agglomération. À partir de 2006, elle a l'intention de mettre à disposition chaque année entre 300 et 350 millions de

	francs en faveur du trafic d'agglomération. Cet engagement financier est de type subsidiaire.
Conditions d'un cofinancement	Le cofinancement implique en particulier que les agglomérations soumettent un projet d'agglomération à la Confédération. La préoccupation essentielle de la Confédération est de mieux harmoniser le développement de l'urbanisation, du système des transports et les impératifs écologiques, seul moyen de freiner l'extension spatiale des agglomérations.
Preuve de la coordination milieu bâti / transports / environnement	Le projet d'agglomération doit fournir la preuve que l'urbanisation et les transports sont coordonnés et que les effets négatifs sur l'environnement ont été réduits. Le but est de garantir des structures urbaines susceptibles de juguler autant que possible les flux de trafic et de permettre une desserte efficace par les transports publics.
Mesures de planification urbaine	Le projet d'agglomération indique les mesures permettant de limiter le volume du trafic dans les agglomérations. Il montre en outre comment coordonner les moyens de transport avec le développement de l'urbanisation (et inversement). Il détermine en particulier les pôles urbains, la localisation des mégacentres (par ex. les centres commerciaux), ainsi que les mesures destinées à la rénovation urbaine, à la densification des constructions et à la limitation de l'extension des zones urbanisées.
Transport global	Le projet d'agglomération traite l'ensemble des modalités de transport : il indique les mesures à prendre dans le domaine des transports publics, du trafic motorisé individuel et des transports non motorisés, ainsi que leurs relations d'interdépendance.
Environnement	Enfin, le projet d'agglomération doit contribuer à améliorer la situation écologique globale.

## 5. Quelles sont les relations aux instruments de planification existants?

**Les cantons et les agglomérations peuvent s'appuyer sur des travaux et des instruments de planification existants et les compléter de manière ciblée.**

Chaque domaine politique traité doit définir individuellement sa relation à l'instrumentation existante. Les liens entre les parties du projet d'agglomération à incidences spatiales et la planification directrice cantonale sont régis par les principes suivants:

Le projet d'agglomération et du plan directeur cantonal sont complémentaires	<p>Le plan directeur cantonal et le projet d'agglomération se complètent et se renforcent mutuellement:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le plan directeur assure la coordination du développement de l'agglomération à grande échelle, avec les régions et les cantons avoisinants.</li> </ul>
--	---

- Le projet d'agglomération fait office de zoom géographique et thématique. Il se concentre sur les problèmes spécifiques à l'agglomération et les traite de manière beaucoup plus détaillée que ne le permet généralement un plan directeur.

Pas de nouvelles procédures d'approbation au niveau fédéral

Le projet d'agglomération peut être considéré par le canton soit comme partie intégrante de son plan directeur, soit comme instrument distinct. L'effet contraignant pour la Confédération est cependant garanti exclusivement par le biais du plan directeur cantonal. À l'échelon fédéral, le projet d'agglomération ne requiert donc aucune nouvelle procédure d'approbation.

## 6. Que doivent faire les cantons?

### **Les cantons définissent les éléments de contenu et les modalités d'action en collaboration avec les agglomérations.**

Clarifications nécessaires à court terme

Conjointement avec les agglomérations, les cantons doivent clarifier en particulier les questions suivantes:

- Quels sont les thèmes qui doivent être traités à court, à moyen et à long terme dans le projet d'agglomération?
- Comment organiser les travaux à court terme? Comment assurer à moyen et long terme le développement ultérieur du projet d'agglomération?
- De qui relève la compétence d'approbation du projet d'agglomération à l'échelon communal et cantonal? Faut-il notamment créer une organisation autonome ayant la compétence d'approuver le projet d'agglomération et de lui conférer force obligatoire?
- À quel périmètre spatial le projet d'agglomération doit-il s'appliquer? Comment les agglomérations à cheval sur plusieurs cantons peuvent-elles établir un projet d'agglomération commun?

Ancrage dans le droit cantonal

À moyen terme, il s'agit d'examiner la façon d'introduire le projet d'agglomération dans le droit cantonal. Au niveau fédéral, seules les grandes lignes seront fixées dans la loi (en particulier l'ancrage de l'instrument, les liens avec le financement du trafic d'agglomération, les procédures au niveau fédéral). Le droit cantonal devrait au moins régler l'organisation, les procédures, les contenus minimums, le périmètre d'application, ainsi que les relations au plan directeur cantonal.