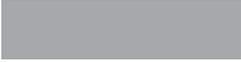


Stéphane Kobel



**Politique fédérale des
agglomérations dans
les domaines des transports
et de l'urbanisation**

Cahier de l'IDHEAP 261/2011

Chaire Administration suisse et politiques
institutionnelles



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration

L'Université pour le service public

La croissance de la population, de l'économie et des transports individuels motorisés, particulièrement depuis la seconde moitié du XX^e siècle, ont notamment comme corollaire le développement urbanistique hors des frontières de la ville-centre et la formation des agglomérations. Ces zones urbaines sont stratégiques puisqu'elles accueillent une part toujours plus importante de la population et représentent le moteur de l'économie nationale. Toutefois, le développement des agglomérations et de la mobilité individuelle motorisée ne va pas sans poser de nombreux problèmes, dont la résolution nécessite de les aborder à l'échelle de l'agglomération, en coordonnant les transports et l'urbanisation.

Notre système politique fédéral se définit notamment par une répartition des compétences dans une multitude de domaines entre les trois niveaux institutionnels de la Confédération, des cantons et des communes. Cette réalité est particulièrement vraie en matière d'aménagement du territoire. Il est à noter que les plus petites unités institutionnelles (les communes) conservent encore aujourd'hui des prérogatives importantes dans ce domaine.

Au début des années 2000, la Confédération a développé une politique publique en faveur de ces zones stratégiques. Au moyen du fonds d'infrastructure, la politique fédérale des agglomérations dans les domaines des transports et de l'urbanisation est une politique publique incitative. Le dépôt, par les agglomérations, d'un projet respectant un cahier des charges précis et proposant des mesures de coordination entre les transports et l'urbanisation permet d'obtenir un cofinancement fédéral du transport d'agglomération. Parmi les projets d'agglomération de première génération présentés à la Confédération, certains ont obtenu le cofinancement, d'autres pas. Le dimensionnement trop généreux des surfaces à bâtir fut notamment un facteur d'échec du projet d'agglomération de Fribourg, alors que la capacité à développer l'urbanisation à l'intérieur de l'agglomération fut un facteur de succès du projet Lausanne-Morges. L'analyse des projets d'agglomération Riviera et Monthey-Aigle, qui sont des projets de deuxième génération, confrontée à des entretiens avec des urbanistes et des responsables politiques, permet d'identifier leurs faiblesses et leurs atouts. Le projet d'agglomération Riviera présente une complémentarité des territoires et un grand potentiel de développement, mais aussi un manque de cohésion des partenaires du projet. Quant au projet Monthey-Aigle, il existe une réelle volonté politique de trouver des solutions aux conflits, mais les possibilités de développer les transports publics sont faibles. Dans le cadre de l'examen fédéral de ces deux projets d'agglomération, les éléments précités pourraient être des facteurs d'échec ou de succès.

La politique publique fédérale invite les agglomérations à penser le développement de leurs transports et de leur urbanisation à un niveau global. La prise de hauteur et la coordination politique que cela suppose sont à même d'améliorer le lieu de vie des trois quarts de la population suisse et de préserver le moteur de l'économie nationale.

The growth of population, economy and personal motorised transportation, most particularly since the second half of the 20th century, has, as a consequence, induced an expansion of urban areas outside the borders of cities and encouraged the formation of urban agglomerations. These urban zones are of strategic importance as they attract an increasingly large population and represent a real driver of the national economy. However, the development of these agglomerations and the motorised mobility of their inhabitants cause numerous problems which require solutions to be adopted at the level of the agglomeration involving the interconnection of transport and urbanisation.

Our federal political system is characterised by a distribution of responsibilities in many domains among the three institutional levels, namely the Confederation, the cantons and the communes. This is particularly the case of territorial developments. It should be noted that the smallest institutional units, the communes, still hold today important responsibilities in this area.

At the beginning of the years 2000, the Confederation has developed a public policy in favour of these strategic zones. Through the establishment of an infrastructure fund, the federal policy in favour of urban agglomerations in the areas of transport and urbanisation aims at providing incentives to agglomerations. The submission by the agglomeration of a project containing a clear description of tasks and measures to integrate transport and urbanisation can result in a cofinancing participation by the Confederation in this project.

Among the projects of first generation which had been submitted to the Confederation, some have received the cofinancing, others have not. The too generous dimension of the building areas in the project submitted by the agglomeration of Fribourg was a factor of its failure, while the capacity to develop urbanisation within the agglomeration was a factor of success for the Lausanne-Morges project.

The analysis of the projects of the agglomerations Riviera and Monthey-Aigle which are projects of the second generation, as well as the interviews of urbanists and concerned officials have allowed us to identify their strengths and weaknesses. The Riviera project provides a complementary approach and a high potential of territorial developments, but at the same time denotes a lack of cohesion among partners of the project. With respect to the project Monthey-Aigle, there is a real political willingness to resolve conflicts, but the potential for the development of public transports is small. In the consideration by the Confederation of these two projects, the factors mentioned above may bring success or failure.

The federal public policy incites the agglomerations to conceive the development of their transportation and urbanisation plans at a global level. The elevation of interests and the political coordination that this requires can improve the place of living of $\frac{3}{4}$ of the Swiss population and preserve the engine of growth of the national economy.

Stéphane Kobel

Politique fédérale des agglomérations dans les domaines des transports et de l'urbanisation

Cahier de l'IDHEAP 261/2011
Chaire Administration suisse et politiques institutionnelles

Travail de mémoire
Rapporteur: Prof. Andreas Ladner

© 2011 IDHEAP, Chavannes-Lausanne

ISBN 978-2-940390-38-0



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Quartier UNIL Mouline – CH-1015 - Lausanne
T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Remerciements

Je tiens à remercier plusieurs personnes qui, par leurs connaissances, leur disponibilité et leur soutien, ont contribué à la réalisation de ce mémoire.

Mes remerciements s'adressent aux intervenants qui m'ont accordé de leur temps pour un entretien et qui ont ainsi contribué à la réalisation de cette recherche: Messieurs Frédéric Borloz, César Conforti et Pierre Salvi.

Un grand merci à toute l'équipe du Service des affaires intercommunales de la Riviera qui m'a apporté une aide précieuse, notamment en termes de relecture.

Je remercie également les Professeurs Andreas Ladner, Peter Knoepfel et M. Panta Knezevic, respectivement directeur, co-directeur et expert de ce mémoire.

Enfin, je témoigne ma profonde gratitude à Stéphanie, ma compagne, pour son indéfectible soutien ainsi qu'à ma famille et remercie ma petite Lucie pour sa patience et ses sourires.

SOMMAIRE

Sommaire.....	I
Liste des abréviations.....	V
Introduction.....	7
1 Pourquoi une politique des agglomérations dans les domaines transports et urbanisation est-elle nécessaire?	14
1.1 Définition du concept d'agglomération.....	14
1.1.1 Définition de l'agglomération par l'office fédéral de la statistique.....	15
1.1.2 Définition sociologique de l'agglomération	16
1.2 Incidence de l'évolution économique et démographique sur le développement des agglomérations.....	16
1.2.1 L'évolution économique et ses conséquences sur la localisation des activités.....	17
1.2.2 L'évolution démographique et ses conséquences sur le développement de l'habitat	18
1.2.3 Evolution de l'urbanisation et de la mobilité	21
1.3 Nécessité d'une politique des agglomérations dans les domaines des transports et de l'urbanisation	22
2 Pourquoi la politique des agglomérations est-elle conduite au niveau fédéral?	24
2.1 Définition de l'aménagement du territoire.....	24
2.2 L'architecture du système politique suisse et ses incidences sur l'aménagement du territoire	25
2.3 Des règlements communaux à l'adoption de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire.....	27

2.4	La loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT).....	30
2.5	Compétences et devoirs des trois niveaux institutionnels.....	33
2.6	Politique fédérale des agglomérations dans les domaines des transports et de l'urbanisation: une politique publique incitative	34
3	Quel est le cadre de la politique des agglomérations T/U et selon quelles conditions la Confédération vient-elle en aide aux agglomérations?.....	35
3.1	Mise sur l'agenda politique	36
3.2	Programmation de la politique publique	40
3.2.1	Programme politico-administratif	41
3.2.2	Arrangement politico-administratif	52
3.3	Caractéristiques de la politique publique fédérale en faveur des agglomérations dans les domaines transports et urbanisation.....	53
4	Quels sont les enseignements que l'on peut tirer de l'évaluation faite par l'ARE des projets d'agglomération de première génération?.....	54
4.1	Évaluation de l'ARE.....	54
4.2	Évaluation de l'ARE de deux projets d'agglomération de 1 ^{ère} génération.....	57
4.2.1	Projet d'agglomération de Fribourg	57
4.2.2	Projet d'agglomération Lausanne-Morges.....	58
4.3	Enseignements de l'évaluation par l'ARE des projets d'agglomération de première génération	62
5	Quels sont les atouts et les faiblesses des agglomérations Riviera et Monthey-Aigle?	63

5.1	Évolution de la politique publique.....	63
5.2	Les projets d'agglomération Riviera et Monthey-Aigle....	64
5.2.1	Analyse des atouts et faiblesses des projets d'agglomération Riviera et Monthey-Aigle	64
5.3	Agglomération Riviera.....	67
5.3.1	Territoire.....	68
5.3.2	Économie	68
5.3.3	Population.....	70
5.3.4	Transports	71
5.3.5	Pré-étude.....	72
5.3.6	Atouts et faiblesses	77
5.3.6.1	Atouts	77
5.3.6.2	Faiblesses	83
5.3.7	Évaluation des chances de succès.....	87
5.4	Agglomération Monthey-Aigle.....	89
5.4.1	Territoire.....	90
5.4.2	Économie	91
5.4.3	Population.....	93
5.4.4	Transports	94
5.4.5	Étude préliminaire	94
5.4.6	Atouts et faiblesses	96
5.4.6.1	Atouts	96
5.4.6.2	Faiblesses	99
5.4.7	Evaluation des chances de succès.....	102
5.5	Conclusion.....	103
6	Conclusion générale.....	107

Références	108
Liste des entretiens	112
Annexes	113
Annexe 1: Politique fédérale des agglomérations transport/urbanisation – entretien avec M. Conforti, Team+, le 5 août 2010	114
Annexe 2: Projet d'agglomération Riviera – entretien avec M. Salvi, Syndic de la commune de Montreux et Président de la CORAT, le 29 juillet 2010	116
Annexe 3: Projet d'agglomération Riviera – entretien avec M. Conforti, Team+, le 5 août 2010	121
Annexe 4: Les collaborations intercommunales sous l'angle des périmètres (noyaux durs et sous noyaux durs)	125
Annexe 5: Plan partiel d'affectation des Fourches	126
Annexe 6: Projet d'agglomération Monthey-Aigle – entretien avec M. Borloz, Syndic de la commune d'Aigle, le 6 août 2010	127
Annexe 7: Projets d'agglomération Monthey-Aigle – entretien avec M. Conforti, Team+, le 5 août 2010	132

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung - Service du développement territorial (Confédération)
CSD	Conférence des syndicats de la Riviera
DEC	Département de l'économie (Canton de Vaud)
DSAS	Département de la santé et de l'action sociale (Canton de Vaud)
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979
LUMin	Loi fédérale sur l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire du 22 mars 1985
MD	Mobilité douce (marche, vélo, etc.)
OPB	Ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986
OUMin	Ordonnance fédérale sur l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire du 7 novembre 2007
PPA	Plan partiel d'affectation
SAI	Service intercommunal de la Riviera
SDT	Service du développement territorial (Canton de Vaud)
TIM	Transport individuel motorisé (voiture, moto, etc.)
TP	Transport public
T/U	Transport/urbanisation

INTRODUCTION

Le développement continu des villes et la concentration urbaine sont des défis majeurs de ce début de XXI^{ème} siècle. En effet, la Suisse est désormais urbaine, dans la mesure où la majorité de sa population habite en ville, c'est le lieu où se joue le développement économique du pays. La Confédération a lentement pris conscience de l'importance du développement des villes et des espaces périurbains; les agglomérations sont aujourd'hui devenues parties intégrantes de la politique fédérale d'aménagement du territoire.

Il était en effet urgent d'agir. D'une part, les charges de centre assumées par les seuls noyaux des agglomérations profitent à l'ensemble des communes de ces zones urbaines. D'autre part, le trafic pendulaire privé entre les communes périurbaines et le centre causent des dommages environnementaux. Le premier problème évoqué ci-dessus, qui ne sera pas l'objet du présent travail, donne lieu à une politique publique institutionnelle nommée «projet modèle». Quant au second, c'est la politique fédérale des agglomérations dans les domaines transports et urbanisation qui tente de le régler. La politique fédérale des agglomérations dans les domaines transports et urbanisation, comme toute politique publique, entend répondre à un problème sociétal généré par un groupe social. Les éventuelles contributions fédérales aux infrastructures de transport d'agglomération sont le moyen d'inciter les acteurs concernés à proposer des solutions dans le cadre des projets d'agglomération. La politique fédérale des agglomérations dans les domaines transports et urbanisation est l'objet du présent travail.

Les deux premiers chapitres de ce travail vont nous permettre de poser un cadre général: le premier chapitre s'attellera à comprendre pourquoi une politique des agglomérations dans les domaines des transports et de l'urbanisation est nécessaire. Dans le second chapitre, nous expliquerons pourquoi une politique incitative est menée au niveau fédéral et exposerons quels en sont les acteurs. Nous examinerons ensuite, au chapitre 3, le cadre légal dans lequel s'inscrivent les projets d'agglomération, ainsi que les conditions qu'ils doivent remplir pour pouvoir bénéficier du soutien financier de la Confédération. Dans les

chapitres 4 et 5, nous étudierons concrètement différents projets d'agglomération, respectivement de première et de deuxième génération. Ainsi, le chapitre 4 nous permettra d'identifier des enseignements que l'on peut tirer de l'évaluation globale faite par l'Office fédéral du développement territorial (Bundesamt für Raumentwicklung, ci-après: ARE) des projets de première génération. Nous étudierons ensuite quels sont les éléments ayant conduit au rejet du projet de l'agglomération de Fribourg et au cofinancement de celui de Lausanne-Morges. Finalement, au chapitre 5, nous examinerons deux projets en cours d'élaboration: celui de la Riviera et celui de Monthey-Aigle. Le choix d'étudier ces deux agglomérations résulte notamment du fait que, depuis début 2009, je suis employé au Service des Affaires Intercommunales (SAI) de la Riviera. Ce dernier s'occupe dans de nombreux domaines des dossiers intercommunaux que les dix syndicats de la région lui confient et le projet d'agglomération Riviera est l'un de ceux-ci. Le fait de pouvoir confronter connaissances théoriques et connaissances professionnelles m'a paru particulièrement intéressant. Quant à l'étude du projet d'agglomération de Monthey-Aigle, elle est motivée par le fait que je connais particulièrement bien ce territoire atypique pour y avoir vécu. Par ailleurs, ces deux agglomérations ont chacune réalisé une pré-étude dont l'objectif était, entre autres, de définir les conditions dans lesquelles un projet d'agglomération pourrait être lancé. Aussi, dans un souci méthodologique, il m'est apparu opportun de traiter en parallèle ces deux projets qui en sont à peu près au même stade de développement.

A l'issue de cette contribution, nous serons à même de comprendre pourquoi la politique fédérale en matière de transports et d'urbanisation est si capitale pour l'avenir de notre pays. Nous aurons identifié, à titre exemplatif, les atouts et les faiblesses des futurs projets d'agglomérations de la Riviera et de Monthey-Aigle.

Problématique

En Suisse, l'importance, tant au niveau démographique qu'économique, des villes et des zones urbaines trouve son corollaire dans les problèmes

et les défis qu'elles ont à résoudre. Durant la dernière décennie du XX^{ème} siècle, cette problématique a suscité l'intérêt croissant des élites politiques et c'est au début des années 2000, que le Conseil fédéral a mis sur pied une politique en faveur des agglomérations (rapport du 19 décembre 2001). Bien que les politiques publiques à développer à l'échelle de ces zones urbaines couvrent de nombreux domaines, comme la culture, le social, la politique financière, le sport et autres (politique de la Confédération: projet modèle), les questions liées aux transports et à l'urbanisation sont une priorité pour le Conseil fédéral. Dans ces domaines, la Confédération a constaté qu'il est urgent d'encourager l'émergence de politiques publiques globales au sein des agglomérations.

Le système politique suisse et ses trois niveaux institutionnels rendent complexes les défis que les agglomérations de ce pays ont à relever. Les compétences spécifiques de la Confédération, des cantons et des communes représentent une richesse certaine (respect des minorités, proximité, diversité culturelle et religieuse, etc.) qui favorise l'unité nationale. Toutefois, dans le cadre de l'urbanisation et des transports, ces frontières politiques sont un frein au développement de politiques publiques globales. En effet, les agglomérations, qui sont le moteur de la croissance économique du pays et qui accueillent les trois quarts de la population suisse, n'ont que faire des frontières communales et cantonales (voire nationales).

La politique fédérale en faveur des agglomérations s'inscrit dans un contexte où les zones urbaines d'aujourd'hui sont, d'une part, le résultat de politiques d'urbanisation et d'aménagement du territoire, qui se sont développées particulièrement durant la deuxième partie du XX^{ème} siècle. D'autre part, ces zones urbaines ne sont pas figées mais sont, au contraire, en constante évolution. Les aspirations et les besoins de la population, les progrès techniques, les nécessités de l'économie ne cessent en effet de modeler le territoire et font de la Suisse le pays que l'on connaît aujourd'hui.

L'aménagement du territoire est un domaine de politique publique au sein duquel les compétences des trois niveaux institutionnels sont «nécessairement» imbriquées et interdépendantes. Confédération, canton

et communes se doivent donc de collaborer. La Confédération est responsable de lois-cadres sur l'aménagement du territoire et des infrastructures à caractère national mais doit compter sur la collaboration des niveaux inférieurs pour la mise en œuvre ainsi que pour leur expertise liée à la connaissance précise du territoire. Les cantons s'occupent de projets et d'infrastructures de dimension cantonale et doivent s'assurer de la bonne collaboration avec les communes qui ont une connaissance fine du territoire (à la parcelle près) et qui, sous son contrôle, délivrent les autorisations de construire.

La forme que revêt la politique des agglomérations de la Confédération est donc fonction des différents niveaux institutionnels (frontières politiques) que connaît notre pays et de leurs prérogatives et compétences spécifiques en matière d'aménagement du territoire. L'objectif fédéral central est que les agglomérations respectent un certain nombre de principes et développent un projet cohérent et efficace dans les domaines des transports et de l'urbanisation, conformément à la réalité fonctionnelle de ces zones urbaines. La politique des agglomérations de la Confédération incite donc les zones urbaines à proposer des projets innovants et qui leur correspondent. Depuis son premier rapport sur les agglomérations de 2001, le Conseil fédéral a, d'une part, fixé le cadre de sa politique publique incitative (fonds d'infrastructure) et, d'autre part, édicté un certain nombre d'exigences et de critères devant être respectés. Les agglomérations ont le loisir de développer des projets fédérateurs comprenant des solutions innovantes dans les domaines identifiés et dans le respect des critères édictés, afin de les soumettre à la Confédération via l'ARE selon un calendrier établi (différentes étapes de subventionnement). L'octroi des subventions fédérales dépend de la qualité des solutions retenues mais peut être influencé par une dimension distributive fédérale.

Fin 2008, l'ARE a rendu son évaluation pour les projets d'agglomération de 1^{ère} génération, parmi lesquels figurent ceux de Fribourg et de Lausanne-Morges. L'évaluation globale de l'ARE, ainsi que l'évaluation spécifique de ces deux projets d'agglomération, permettent de faire ressortir des facteurs de succès ou d'échec qui conditionnent le cofinancement fédéral. Les agglomérations Riviera et

Monthey-Aigle sont actuellement en phase d'élaboration de leur projet d'agglomération. L'expérience de l'évaluation fédérale des projets d'agglomération de première génération et les conditions propres des deux agglomérations précitées, permettent d'identifier leurs atouts et faiblesses dans le cadre des projets respectifs qu'elles déposeront fin 2011 auprès de la Confédération.

Objectifs de la recherche

1. Comprendre les raisons pour lesquelles à la fin des années 1990, la Confédération a développé une politique en faveur des agglomérations dans les domaines transports et urbanisation.
2. Présenter les trois niveaux institutionnels et comprendre leurs compétences propres en matière d'aménagement du territoire.
3. Comprendre la logique de la politique publique incitative de la Confédération ainsi que ses mécanismes et outils.
4. Étude globale des évaluations par l'ARE des projets d'agglomération de première génération et focalisation sur deux projets d'agglomération (Lausanne-Morges et Fribourg) afin de faire ressortir les conditions de succès ou d'échec.
5. Analyse des pré-projets d'agglomération de deuxième génération de la Riviera et de Monthey-Aigle afin de faire ressortir leurs atouts et leurs faiblesses.

Approche théorique

L'analyse et le pilotage des politiques publiques au sens où l'entend notamment Peter Knoepfel¹ structureront ce travail. La politique publique fédérale sera ainsi analysée depuis «l'émergence des problèmes» auxquels elle entend apporter une réponse jusqu'à sa mise en œuvre. Compte tenu du fait que ce travail est réalisé au moment de la

¹ Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne et Varone, Frédéric, (2001).

mise en œuvre de cette politique publique, l'évaluation de ses effets ne sera pas étudiée.

Une approche économique et d'aménagement du territoire rendra compte de l'évolution et du développement de l'urbanisation, des années 1960 à nos jours.

Les conditions de l'aménagement du territoire en Suisse seront traitées sous l'angle des compétences spécifiques des trois niveaux institutionnels.

L'analyse de la politique publique fédérale en faveur des agglomérations dans les domaines des transports et de l'urbanisation offrira les bases nécessaires à l'évaluation des projets d'agglomération.

Questions de recherche

1. Pourquoi une politique des agglomérations dans les domaines transports et urbanisation est-elle nécessaire?
2. Pourquoi la politique des agglomérations est-elle conduite au niveau fédéral?
3. Quel est le cadre de la politique des agglomérations T/U et selon quelles conditions la Confédération vient-elle en aide aux agglomérations?
4. Quels sont les enseignements que l'on peut tirer de l'évaluation faite par l'ARE des projets d'agglomération de première génération?
5. Quels sont les atouts et les faiblesses des projets d'agglomérations Riviera et Monthey- Aigle?

Méthodologie

Étude des différents éléments qui conditionnent et définissent la politique fédérale des agglomérations dans les domaines transports et urbanisation (questions 1 à 3).

Analyse de l'évaluation globale par l'ARE des projets de première génération et de l'évaluation spécifique par l'ARE de deux projets d'agglomération (question 4).

Analyse de deux projets d'agglomération de seconde génération en phase d'élaboration. Entretiens semi-dirigés avec un responsable politique et un urbaniste impliqués dans l'élaboration de ces deux projets d'agglomération (question 5).

1 POURQUOI UNE POLITIQUE DES AGGLOMÉRATIONS DANS LES DOMAINES TRANSPORTS ET URBANISATION EST-ELLE NÉCESSAIRE?

Afin de comprendre pour quelles raisons une politique des agglomérations est nécessaire, nous allons d'abord définir le concept d'agglomération (§ 1.1). L'examen des évolutions économiques (§ 1.2.1) et démographiques (§ 1.2.2) qu'ont connues les agglomérations suisses, ainsi que du développement de la mobilité (§ 1.2.3), permettra de comprendre les difficultés qui portent aujourd'hui atteinte à l'attractivité des zones urbaines, difficultés qui rendent nécessaire une politique des agglomérations (§ 1.3).

1.1 DÉFINITION DU CONCEPT D'AGGLOMÉRATION

L'agglomération peut être définie comme suit: *ensemble constitué par une ville et ses faubourgs ou sa banlieue*; cette définition semble explicite. Néanmoins, dans les faits, il y a des communes qui remplissent les conditions de cette définition, mais qui ne font pas partie de l'agglomération, au sens politique du terme (et inversement). S'entendre sur une définition politique de la délimitation du périmètre des agglomérations est problématique et peut constituer un enjeu de lutte politique. En effet, en fonction des intérêts en présence, faire partie ou non d'une agglomération apporte des avantages ou des inconvénients. Il y a donc différentes méthodes de définition de cette délimitation. L'approche par les finances publiques, développée par le Professeur Dafflon² de l'Université de Fribourg, s'appuie sur les échanges financiers qui existent lors de collaborations intercommunales. Cette démarche scientifique apporte un argument objectif intéressant mais ne permet pas de faire de projection pour de nouvelles relations intercommunales. Quant à la définition de l'agglomération dans les

² Dafflon Bernard, (2000).

textes légaux, elle permet l'application de politiques différenciées en fonction du caractère urbain ou rural des communes.

Ces définitions ne sont pas entièrement satisfaisantes. Ainsi, nous retiendrons principalement, dans le cadre de ce mémoire, la définition de l'Office fédéral de la statistique (ci-après OFS), ainsi qu'une définition sociologique inspirée des travaux du Professeur Kübler, que nous allons examiner ci-dessous. Ces deux définitions nous seront fort utiles pour la suite de ce travail.

1.1.1 DÉFINITION DE L'AGGLOMÉRATION PAR L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE

Fédéralisme oblige, la question des périmètres des agglomérations est traitée au niveau cantonal de manière différenciée. Au niveau fédéral, une première définition d'agglomération a été élaborée selon des critères arrêtés par l'OFS en 1888³. Cette définition a évolué au fil du temps, passant d'une conception morphologique (unité urbaine entre la ville-centre et sa couronne), à une conception plus fonctionnelle, à la faveur du recensement de 1980 (déplacements pendulaires, interdépendance). Dès lors, les agglomérations doivent être constituées de communes connaissant un haut niveau d'urbanisation et qui sont reliées entre elles au travers d'étroites relations économiques. Ainsi dès 1980, les autorités fédérales définissent l'agglomération selon les critères suivants:

- a) l'agglomération est un ensemble de communes limitrophes qui compte au minimum 20'000 habitants;
- b) toute agglomération a une zone centrale formée par la commune-centre, qui représente le pôle d'emploi pour toutes les communes de l'agglomération et forme avec ces dernières une zone bâtie continue. Relevons encore qu'une commune ne faisant pas partie de la zone centrale pourra être rattachée à l'agglomération, notamment si une portion importante de sa population active résidente travaille dans la zone centrale (au minimum 1/6^{ème}).

3 Notons que la Suisse a eu un rôle précurseur car à la fin du XIXème siècle elle est le premier Etat à avoir appliqué le terme d'agglomération à certaines zones urbaines. J.B. Racine, A. Rossi, A. Cunha (1995).

La délimitation de l'agglomération par la Confédération échappe aux enjeux politiques que l'on peut trouver au niveau communal et pose, dans ce sens, des critères objectifs.

1.1.2 DÉFINITION SOCIOLOGIQUE DE L'AGGLOMÉRATION

Les travaux du Professeur Kübler amènent à considérer l'agglomération du point de vue sociologique⁴. Les communes de l'agglomération offrent à leurs habitants différentes formes d'habitat, de travail, de formation, de consommation et de loisirs. La mobilité des habitants entre les différentes communes de l'agglomération est très importante. La définition sociologique de l'agglomération ci-après peut être retenue: l'agglomération est un espace de vie qui s'étale sur le territoire de différentes communes ayant des fonctions complémentaires. Cet espace de vie n'a pas d'existence institutionnelle mais est au contraire morcelé par les frontières politiques des communes qui le composent.

Cette contradiction entre le morcellement politique de l'agglomération et son existence sociologique est à même de produire toutes sortes de problèmes qui seront étudiés dans la suite de ce travail.

1.2 INCIDENCE DE L'ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE SUR LE DÉVELOPPEMENT DES AGGLOMÉRATIONS

L'importance des agglomérations peut s'apprécier au moyen de deux indicateurs principaux: l'importance des activités économiques et le nombre d'habitants y résidant. Afin de saisir l'importance des agglomérations, nous allons brièvement évoquer l'évolution de ces deux facteurs à travers le temps.

Cet aperçu historique permettra de mettre en exergue les difficultés rencontrées dans les zones urbaines qui sont, d'une part, liées au développement de l'urbanisation (croissance de la population et des activités économiques) et, d'autre part, au développement des transports individuels motorisés (ci-après: TIM). Ces phénomènes, qui sont l'apanage des zones urbaines, ont connu une forte accélération au XX^{ème}

⁴ Daniel Kübler, (2005), p.58.

siècle et particulièrement à partir de la fin de la deuxième guerre mondiale.

1.2.1 L'ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE ET SES CONSÉQUENCES SUR LA LOCALISATION DES ACTIVITÉS

1960-2000: évolution de la population active occupée par secteur
(en milliers et en %)⁵.

	1960	1970	1980	1990	2000
Secteur primaire	393 14.5	269 8.5	218 6.9	162 4.2	177 4.5
Secteur secondaire	1263 46.5	1451 46.2	1207 38.1	1229 32.2	1032 26.4
Secteur tertiaire	1061 39.1	1423 45.3	1741 55	2429 63.3	2699 69.1
Total	2717	3143	3166	3821	3800

L'évolution des secteurs de l'économie au cours du XX^{ème} siècle a des conséquences sur la localisation des activités économiques sur le territoire. Au cours du XX^{ème} siècle, les entreprises industrielles se sont principalement implantées au cœur des agglomérations. En effet, ces centres urbains apportent des avantages importants en termes d'accessibilité (routes, train), de débouchés et de relations commerciales, ainsi que de potentiel de recrutement. Plus tard, ces activités industrielles se délocalisent, principalement dans les premières

⁵ Schoenenberger Alain, Zarin-Nejadan Milad, (2007), p. 46.

couronnes des agglomérations, qui peuvent fournir de grandes surfaces constructibles à des tarifs accessibles, tout en permettant l'accès en transports individuels ou publics.

Par la suite, le centre des agglomérations a retrouvé un intérêt économique grâce à la croissance du secteur des services. En effet, par leur nature, les activités de service nécessitent de préférence une localisation au centre des zones urbaines. Les villes et surtout les centres des agglomérations attirent ainsi de plus en plus d'activités économiques tertiaires et deviennent les moteurs du développement. Cette tendance peut être illustrée par la part croissante des sièges de grandes entreprises et des centres de recherche et développement qui s'installent dans les zones urbaines. La concentration économique favorise surtout l'essor des grandes villes et de leurs agglomérations. Ces centres urbains revêtent une importance stratégique car ils accueillent les entreprises clés de notre économie. En effet, une part prépondérante de la croissance nationale provient des zones urbaines⁶.

Le quartier du Flon à Lausanne offre un bon exemple de ces différentes mutations. Les activités économiques (industrielles et artisanales) y ont longtemps été localisées et ont façonné l'entier de l'urbanisation de ce quartier. Au cours des années 1980, les activités industrielles ont migré en direction de l'ouest lausannois. La friche industrielle du quartier du Flon a ensuite peu à peu retrouvé du dynamisme grâce à diverses activités artistiques, commerciales et nocturnes, avant de se muer, récemment, en un gigantesque centre commercial.

1.2.2 L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE ET SES CONSÉQUENCES SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'HABITAT

À l'image de la croissance de la population européenne au cours du XX^{ème} siècle, la population en Suisse a fortement crû et ce, particulièrement, après la seconde guerre mondiale, jusqu'à atteindre 15.5% durant la décennie des années 1960. Le boom économique sans précédent des trente glorieuses a conduit à une forte demande de main-

⁶ Racine Jean-Bernard, Cunha Antonio, (1995).

d'œuvre, ce qui a nécessité le recours à l'immigration⁷. Une diminution de la croissance démographique est constatée à partir de la crise économique, due au premier choc pétrolier de 1973 et au retour massif des travailleurs étrangers dans leur pays d'origine. Durant la décennie des années 1980, la croissance démographique a repris pour se situer à 8% et s'est encore accrue au cours des années 2000⁸ (14,1% jusqu'en 2008, ce qui est à mettre en relation avec l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne).

Variation de l'effectif de la population résidante permanente, de 1871 à 2008

G 0.1.1



Source: ESPOP

© Office fédéral de la statistique (OFS)

9)

⁷ Dans la mesure où la population suisse ne permet pas de répondre aux besoins de son économie, le recours à la main d'œuvre étrangère est essentiel. La politique fédérale des permis de séjour a été un moyen de réguler le marché du travail en fonction des besoins de l'économie : recours massif aux travailleurs étrangers durant les périodes d'expansion économique et non-renouvellement des permis lors des phases de récession. Ainsi, jusqu'à la mise en œuvre de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne, la politique des permis a donc une influence directe sur l'évolution de la démographie dans notre pays.

⁸ Bfs.admin.ch > Thèmes > Population > Etat et structure de la population > Données détaillées

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/data/01.html>

⁹ Office fédéral de la Statistique (2009), p.13.

Ainsi, dès les années soixante, dans les communes périurbaines, une population toujours plus importante amène les architectes et les urbanistes à apporter une réponse à la forte demande en logement et à aménager l'extension des villes¹⁰. Le prix très élevé des terrains en ville et le peu d'espace à disposition poussent les promoteurs à mettre en œuvre trois types de solutions, correspondant approximativement au niveau socio-économique des ménages.

L'accès à la propriété avec un bout de jardin dans un cadre villageois est un idéal recherché par une population à revenu moyen ou supérieur. En Suisse romande, on peut citer comme exemples de quartiers de villas dans les communes périurbaines: Veyrier (agglomération genevoise), Crissier, Le Mont-sur-Lausanne et Bussigny-près-Lausanne (agglomération lausannoise) ou encore Marly (agglomération fribourgeoise). Ce besoin d'espace et d'air pur est doublement contradictoire: d'une part, ce mouvement vers les communes périurbaines est un grand consommateur de terrains (mitage du territoire); d'autre part, une proportion importante de la population résidant dans les communes périurbaines gagne chaque jour la ville en transports individuels motorisés pour y travailler et participe donc à la dégradation de la qualité de l'air.

La construction de grands ensembles se réalise à la périphérie des villes, dans leur première couronne (suburbanisation¹¹). Ce sont des immeubles élevés, à grande capacité et séparés les uns des autres par des surfaces de verdure. La Suisse romande en compte de nombreux exemples: dans l'agglomération genevoise, la cité nouvelle d'Onex (1961) ou le Lignon (1964-1971); dans l'agglomération lausannoise, les quartiers du Florissant, Isabelle de Montolieu (1968-1975), la Rouveraie (1967-1969) ou la Bourdonnette (1970-1972). Ces constructions soulèvent diverses critiques (comme l'ombre projetée ou la qualité architecturale) dont la principale est la concentration de populations socio-économiquement défavorisées, souvent issues des pays d'immigration traditionnels des années 1960. De plus, il est reproché à ces grands

¹⁰ Bridel Laurent, (1995): pp.167-176.

¹¹ Prolongement de l'urbanisation aux communes contiguës de la ville-centre (continuité du bâti).

ensembles de n'être que faiblement desservis par des transports publics performants, ce qui a pour conséquence d'accroître le phénomène de ghetto et de favoriser les transports individuels motorisés.

Finalement, l'habitat groupé répond à la fois aux critiques du mitage du territoire de la villa individuelle et aux critiques émises à l'égard des grands ensembles. La région lausannoise comporte un bel exemple de ce type de construction avec le grand quartier de Dallaz à Bussigny-près-Lausanne. Ce type de construction, tout comme la villa individuelle, s'inscrit dans le mouvement de périurbanisation¹² avec toutes les conséquences que cela comporte.

1.2.3 EVOLUTION DE L'URBANISATION ET DE LA MOBILITÉ

La séparation des activités entre lieu de travail et habitat accroît de manière significative le besoin de mobilité; il faut en effet quotidiennement passer d'une partie du territoire à une autre. Le développement des réseaux de transports publics (trams et bus) répond à l'étalement des villes en desservant tout leur territoire. Mais la démocratisation des transports individuels et, particulièrement, de la voiture, dès la deuxième partie du XX^{ème} siècle, trouve un corollaire dans le déclin des transports collectifs dans les zones urbaines. Dans nombre de villes du pays, les lignes de tramways sont fermées, comme à St-Gall (1957), Lausanne (1964), Fribourg (1965), etc., pour consacrer l'entier des voies de communication aux seuls transports individuels¹³.

Dès le milieu des années 1960, l'importance démographique des communes-centre commence à décroître au profit des communes de leur première couronne ainsi qu'au profit de communes situées au-delà de l'agglomération (pas de continuité du bâti, périurbanisation). En effet, la démocratisation de l'accès aux transports individuels repousse les possibilités d'habitat pour les populations travaillant en ville. Cette migration s'explique également par les nuisances¹⁴ des zones urbaines

12 Urbanisation de territoires en relation avec la ville-centre sans qu'il n'y ait de continuité du bâti. On peut définir simplement la périurbanisation, néologisme apparu dans le milieu des années 1970, comme un processus d'extension spatiale de la ville, suite à un processus de "retour" des citadins dans des espaces périurbains qualifiés de ruraux.

13 Jemelin Christophe (2003).

14 Pollution, bruit, encombrement et insécurité.

menant à l'idéalisation¹⁵ d'une localisation à la campagne. En matière d'aménagement du territoire, ce phénomène de périurbanisation n'est pas neutre et sera la cause de nombreux problèmes, et ce, particulièrement dans un pays de la taille de la Suisse, où seul un tiers du territoire peut être utilisé de manière intensive, notamment pour l'urbanisation¹⁶.

Relevons encore qu'outre la modification des moyens de transport, une forte croissance de la mobilité est constatée. En effet, si en 1950, chaque habitant parcourait 3'000 kilomètres par an, il en effectue, en 2000, en moyenne 17'400; 57% de cette distance annuelle est parcourue en voiture¹⁷.

1.3 NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE DES AGGLOMÉRATIONS DANS LES DOMAINES DES TRANSPORTS ET DE L'URBANISATION

Nous avons successivement vu l'incidence de l'évolution économique et démographique, ainsi que l'évolution de l'habitat, de l'urbanisation et de la mobilité, sur le développement des agglomérations.

Ces éléments nous permettent tout d'abord de constater que le développement des activités économiques et la croissance démographique constituent les deux dimensions de l'urbanisation des villes et des agglomérations en Suisse. En effet, elles ont été modelées par la localisation de l'habitat et l'implantation des entreprises. Ensuite, la croissance de la population et les évolutions de son habitat ont des conséquences importantes en termes d'utilisation du sol. Ainsi, comme on l'a vu, le développement de l'habitat, en particulier individuel, dans les communes suburbaines et périurbaines, a été un grand consommateur de surface. Le mitage du territoire est un phénomène qui est difficilement réversible et une consommation du sol non strictement régulée constitue un problème majeur. En outre, l'étalement des agglomérations se traduit par une contradiction entre les espaces de vie

15 Accès à la propriété, avoir un logement plus grand, être au calme, bénéficier des avantages d'un jardin et de la nature.

16 Rossi Angelo (1995).

17 OFS (2000). La première édition de l'enquête fédérale sur les transports date de 1974.

et les frontières politiques des communes qui les forment. Cette contradiction se manifeste en particulier par la mise en œuvre de politiques publiques différentes (social, sport, culture, etc.) dans les communes d'une même agglomération. Finalement, l'évolution des transports pose de nombreux défis, en particulier, en termes d'utilisation du sol, vu l'importance de l'emprise des voies de communication dédiées aux TIM, les embouteillages aux heures de pointe et, évidemment, les répercussions sur l'environnement (pollution de l'air et bruit).

La conjonction des différentes évolutions que nous avons examinées dans ce premier chapitre a généré des enjeux considérables. Nous allons, dans le second chapitre, étudier pourquoi ces enjeux ne peuvent être résolus qu'à un niveau institutionnel élevé. En effet, les autorités politiques fédérales ont développé toute une réflexion sur le caractère spécifique des zones urbaines et sur la nécessaire intervention de la Confédération à leur égard¹⁸. Ainsi, dans son «Rapport sur les grandes lignes de l'organisation du territoire» de 1996 et dans son «Rapport sur les centres urbains» de 1999, le Conseil fédéral considère la situation particulière des zones urbaines et met en avant leur importance pour le pays, les problèmes qu'elles rencontrent, ainsi que les enjeux et défis qu'elles ont à relever. En 2001, le «Rapport sur la politique des agglomérations» du Conseil fédéral insiste sur le fait qu'il est urgent d'agir en faveur des agglomérations. Les domaines d'importance identifiés sont le développement territorial, d'une part, et la mobilité, d'autre part. La Confédération entend agir dans ces deux domaines, en s'appuyant sur les acteurs locaux, au moyen de mesures incitatives.

18 Il est à noter, comme cela sera précisé par la suite, que les politiques fédérales jusqu'au début des années 2000 et principalement celles concernant le territoire ne prenaient pas en compte la situation particulière des villes et des agglomérations. Les villes ont mené un long travail de lobbying qui a débouché sur la mise en place d'une politique fédérale, ainsi que sur l'article 50 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, reproduit ci-dessous:

«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.»

2 POURQUOI LA POLITIQUE DES AGGLOMÉRATIONS EST-ELLE CONDUITE AU NIVEAU FÉDÉRAL?

Nous avons constaté au chapitre précédent qu'une politique en faveur des agglomérations est nécessaire pour répondre aux difficultés auxquelles elles sont confrontées. Il faut à présent examiner pourquoi la politique des agglomérations est principalement menée au niveau fédéral. Pour ce faire, l'apport des éléments explicatifs en allant du général au particulier est nécessaire. Dans un premier temps, la définition de l'aménagement du territoire va être donnée. Ensuite, une brève approche des trois niveaux institutionnels du système politique suisse, permettra d'apprécier l'imbrication des compétences dans le domaine de l'aménagement du territoire; dans la même perspective, les implications de la démocratie directe seront examinées. Il s'agira ensuite de décrire l'historique de l'adoption de la Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (ci-après: LAT). Puis, les concepts et les objectifs qui sous-tendent la politique fédérale en matière d'aménagement du territoire seront abordés. Enfin, il faudra déterminer à qui s'adresse la politique fédérale en faveur des agglomérations dans les domaines des transports et de l'urbanisation.

A l'issue de ce chapitre, nous serons à même de comprendre les raisons qui ont poussé la Confédération à développer une politique publique incitative dans les domaines des transports et de l'urbanisation.

2.1 DEFINITION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIR

Le dictionnaire de l'urbanisme de Pierre Merlin et Françoise Choay propose la définition suivante de l'aménagement du territoire: «*Action et pratique (plutôt que la science, la technique ou l'art) de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de*

communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques voire stratégiques»¹⁹.

L'aménagement du territoire s'occupe donc de la planification du développement d'un territoire donné, en tenant compte à la fois des différents besoins de l'économie, des individus et de la collectivité, que ce soit en matière d'espace de vie ou de mobilité. L'aménagement du territoire se faisant à différents niveaux de précision (à la parcelle, au quartier, au territoire communal, etc.), l'aménagiste ne cesse de faire des allers-retours entre le général et le particulier. Par ailleurs, l'aménagement d'un territoire donné implique une nécessaire coordination avec l'aménagement des territoires voisins.

2.2 L'ARCHITECTURE DU SYSTÈME POLITIQUE SUISSE ET SES INCIDENCES SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIR

L'aménagement du territoire en Suisse est soumis à de nombreuses contraintes. En effet, d'une part, l'exiguïté du territoire, le haut niveau de l'économie et le tourisme sont des facteurs dont il faut tenir compte; d'autre part, les spécificités du système politique suisse, en particulier les trois niveaux institutionnels et la démocratie directe, sont des facteurs qui marquent et structurent la mise en œuvre de l'aménagement du territoire dans notre pays.

La forte décentralisation du système politique suisse doit se comprendre dans une relation verticale; chacun des trois niveaux institutionnels (communes, canton et Confédération²⁰) conserve une certaine autonomie dans des compétences qui lui sont propres, mais celles-ci s'imbriquent les unes dans les autres, ce qui crée une interdépendance entre eux. En effet, exception faite de la question des relations avec l'étranger, des politiques de communication et de l'armée, qui sont exclusivement de compétence fédérale, tous les domaines d'intervention étatiques voient

¹⁹ Merlin Pierre, Choay Françoise, (2009).

²⁰ Depuis la votation sur l'EEE en 1992, les relations horizontales entre les cantons se sont renforcées grâce à la création de la Conférence des gouvernements cantonaux. L'existence institutionnelle de ces conférences dans différents domaines visent à améliorer la collaboration horizontale entre les cantons et la collaboration verticale de ces derniers avec la Confédération. www.kdk.ch

une collaboration/coopération entre les trois niveaux institutionnels²¹. Ainsi, les tâches spécifiques des trois niveaux institutionnels ont des effets sur le territoire. En effet, les tâches spécifiques de la Confédération dans des domaines tels que les transports, l'énergie, les communications, la défense, l'agriculture, les forêts, celles des cantons dans le domaine des routes, de l'éducation, de la santé, de la protection de la nature et des sites, etc. et les tâches déléguées par le droit cantonal aux communes doivent être coordonnées entre elles et respecter les missions et les buts de l'aménagement du territoire.

En outre, les instruments de la démocratie directe sont également une composante essentielle du système politique suisse. Ceux-ci offrent la possibilité à la population suisse d'intervenir dans le processus de décision, que ce soit au niveau communal, cantonal et fédéral. L'institutionnalisation des instruments de la démocratie directe rend le système politique moins autonome et plus perméable aux demandes de la société civile. La possibilité d'un référendum agit comme une épée de Damoclès pour le législateur, l'obligeant à une vaste consultation des milieux concernés; en outre, le référendum peut avoir le caractère d'un veto ou d'une soupape de sécurité, permettant au peuple mécontent du projet des autorités de leur demander de revoir leur copie. C'est d'ailleurs ce qui est arrivé à la première Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (voir chiffre 2.3). Contrairement au référendum, l'initiative intervient en début de processus et donne une impulsion. Bien que fort peu d'initiatives aboutissent, cet instrument peut offrir une audience à une problématique particulière et, à ce titre, susciter la formation ou la transformation de l'opinion publique. Dans ce sens, on peut notamment citer les initiatives cantonales de Franz Weber, qui ont permis la sauvegarde du Lavaux et les actions menées par le Mouvement de défense de Lausanne. Par ailleurs, comme nous le verrons par la suite, la démocratie directe trouve une traduction dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Ainsi, l'ensemble des tâches concernant l'aménagement du territoire oblige les autorités des trois niveaux institutionnels à se coordonner. De plus, pour permettre une acceptation populaire des décisions, la

²¹ *Kriesi Hanspeter, (1995), p.69.*

population et les différents groupes de pression doivent être intégrés au processus.

2.3 DES RÈGLEMENTS COMMUNAUX À L'ADOPTION DE LA LOI FÉDÉRALE SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, l'acquisition de compétences par la Confédération n'est pas allée de soi. Le processus politique a été long et le contexte de croissance des trente glorieuses a été décisif pour la mise en place d'une législation fédérale. Le processus politique qui a abouti à l'entrée en vigueur de la Loi sur l'aménagement du territoire (ci-après: LAT) est intéressant car il permet d'illustrer l'importance des éléments fondamentaux de notre système politique, que nous avons expliqué ci-dessus, et de comprendre les caractéristiques de l'aménagement du territoire dans notre pays.

Les premiers instruments de l'aménagement du territoire, que l'on appelle alors la police des constructions, datent de la fin du 19^{ème} siècle. A cette époque, ceux-ci s'appliquent principalement dans les communes mais sont dictés par le droit cantonal. A l'image de ce qui se passe dans plusieurs pays européens²², de plus en plus de voix, dès les années 1930 et jusqu'à la veille de la deuxième guerre mondiale, se font entendre en Suisse en faveur de la mise en place d'une législation fédérale dans le domaine de l'aménagement du territoire²³. Au début des années 1940, la Confédération traite de la pertinence de cette question²⁴ mais refuse finalement de légiférer²⁵. En l'absence de compétence fédérale, plusieurs grandes villes, ainsi que quelques cantons, entreprennent de développer des instruments modernes de zonage et de coordination au moyen de différents types de plan. En Suisse romande, l'adoption de la loi

22 Notamment en Allemagne, Autriche et Angleterre.

23 On pense particulièrement à la journée d'étude sur l'aménagement du territoire à l'Ecole Polytechnique fédérale de Zürich en 1942, à la création de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national (aujourd'hui: Association suisse pour l'aménagement national-ASPAN) en 1943 et à la création de la revue PLAN en 1944.

24 En 1942, le Département militaire fédéral sort le premier rapport sur l'aménagement du territoire. Grâce à des fonds fédéraux, la Commission suisse pour l'aménagement du territoire est mise sur pied en 1943.

25 Le Conseil fédéral répond (07.11.1944) à l'initiative cantonale de Soleure en réitérant sa volonté de ne pas légiférer dans le domaine de l'aménagement du territoire.

vaudoise sur la police des constructions²⁶ contient, pour la première fois en Suisse, la plupart des instruments réglementaires nécessaires à l'aménagement du territoire.

Pendant les années 1950, il se produit différents événements qui mirent en évidence la nécessité d'édicter des règles d'aménagement du territoire au niveau national. A cette époque, le problème du logement est saillant et les intérêts de l'agriculture et ceux de la construction²⁷ s'opposent. Les fondements de la planification routière sont posés au niveau national et la première Loi sur la protection des eaux est adoptée (1955). Dans les années 1960, les villes se développent de façon considérable, ainsi que le tourisme (spécialement en région de montagne), avec une multiplication des résidences secondaires. La croissance économique sans précédent et le développement d'ateliers, d'usines et de dépôts participent au développement de l'urbanisation. De plus, c'est durant cette décennie que sont pensées les premières liaisons autoroutières. L'intérêt pour de nécessaires restrictions en matière d'utilisation du sol fait alors son chemin.

En 1961, le Conseil fédéral (ci-après CF) crée l'Institut pour l'aménagement national, régional et local (ORL) à l'École polytechnique fédérale de Zürich. En 1965, la Loi fédérale sur le logement établit une relation entre l'habitat et une utilisation mesurée du sol et autorise le subventionnement fédéral de l'établissement de plans de zones communaux. En 1966 est adoptée la première Loi fédérale sur la protection de la nature. En 1969, le peuple accepte l'introduction dans la Constitution d'articles donnant le mandat à la Confédération de légiférer dans le domaine de l'aménagement du territoire afin d'apporter une coordination et un complément aux activités des cantons et des communes. En 1971, devant l'urgence de la situation, particulièrement dans certaines régions touristiques, le CF adopte un arrêté fédéral urgent qui contraint les cantons à prendre des mesures pour préserver des territoires dignes d'intérêt, notamment les sites remarquables par leur beauté (rives, lacs, rivières, localités, monuments culturels, etc.); les

26 Inspirée par Edmond Virieux, alors architecte cantonal du canton de Vaud.

27 En 1943, les jeunes paysans veulent soustraire les terres agricoles au libre marché mais leur proposition est repoussée en votation populaire.

cantons sont en outre libres de déterminer les territoires sur lesquels une urbanisation leur paraît prématurée.

La mise en œuvre de l'arrêté fédéral urgent va offrir aux cantons une réelle opportunité de protéger leur sol contre l'accélération de l'urbanisation. Cette application varie fortement d'un canton à l'autre. Par exemple, Vaud, Neuchâtel et Fribourg protègent tous les territoires qui ne sont pas classés en zone à bâtir légalisées, alors que le Valais protège essentiellement les territoires de haute montagne et le long du Rhône, le reste du territoire cantonal n'étant pas soumis aux limitations de l'arrêté fédéral. Relevons encore que la plupart des cantons de Suisse occidentale ont mis sous protection des quartiers ou des localités entières. Les adversaires de cet arrêté sont à rechercher du côté des promoteurs, des particuliers et des communes, qui soulèvent de nombreuses oppositions lors de la mise à l'enquête publique des plans de zone.

Les travaux préparatoires de la LAT proposent plusieurs variantes, allant d'une concentration très poussée des compétences au niveau fédéral jusqu'à une décentralisation importante au niveau cantonal, voire communal. L'exercice vise à démontrer que la solution doit se trouver entre ces deux extrêmes.

Les années 1970-1974 sont marquées par une forte croissance économique et par le dynamisme du secteur de la construction. Dans ce contexte, l'adoption de la révision de la loi sur la protection des eaux impose une nouvelle limite aux développements urbanistiques. En effet, les constructions doivent dorénavant se situer à l'intérieur du périmètre des égouts reliés à une station d'épuration. En outre, une loi sur la protection de l'environnement est en préparation suite à l'introduction d'un article constitutionnel. Malgré ces avancées, l'adoption d'une loi sur l'aménagement du territoire ne va pas de soi. C'est sur les questions de l'information et la participation de la population que les oppositions se cristallisent. Les opposants à une loi fédérale en matière d'aménagement du territoire²⁸ mettent en avant à la fois les menaces

28 La Ligue vaudoise qui œuvre au renforcement de l'identité vaudoise et le Redressement National qui est un mouvement de la droite conservatrice firent partie des plus farouches opposants.

pour les propriétaires, ainsi que le danger que constitue le renforcement du pouvoir fédéral face à celui des cantons. Le 13 juin 1976, le peuple repousse la loi à une faible majorité²⁹. Cela a pour conséquence la prolongation de l'arrêté fédéral urgent jusqu'à fin décembre 1976, puis jusqu'à fin 1979 avec mention que ses effets cesseront lorsqu'une prescription fédérale le remplacera.

La deuxième loi fédérale sur l'aménagement du territoire s'inscrit dans un contexte de crise économique, de développement du mouvement écologiste³⁰ et de la mise en place de la politique fédérale de développement régional³¹. La procédure de consultation de la nouvelle loi et les discussions parlementaires sont toujours aussi vives. Toutefois, en l'absence de référendum, la loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1980. Cette nouvelle loi tient compte des craintes liées à la centralisation des compétences; elle est ainsi marquée par une tendance décentralisatrice, prenant ainsi en compte, premièrement, les trois niveaux institutionnels (26 cantons et des quelques 3000 communes) et, deuxièmement, la participation de la population³².

2.4 LA LOI FÉDÉRALE DU 22 JUIN 1979 SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (LAT)

Conformément à l'article 75 de l'actuelle Constitution³³, la législation fédérale sur l'aménagement du territoire doit se limiter aux principes, l'application étant réservée aux cantons et aux communes. Ces principes sont applicables à l'ensemble des tâches d'aménagement et doivent permettre aux autorités de faire la pesée des intérêts en présence et de se déterminer lors de toute procédure d'aménagement.

Nous allons examiner successivement les buts et principes, ainsi que la mise en œuvre de l'aménagement du territoire; nous terminerons

29 645'000 non contre 626'000 oui pour un taux de participation de 34,5%.

30 Remise en cause de la politique d'octroi des concessions pour les remontées mécaniques; contestations du développement des résidences secondaires en montagne et sur les rives des lacs; violentes campagnes contre les centrales nucléaires et contre les options routières des années 60.

31 Loi fédérale sur l'aide aux investissements en région de montagne – LIM adoptée en 1974.

32 Bridel Laurent (1995), pp. 48-54.

33 Reprise de la Constitution fédérale de 1874.

l'examen de la LAT par la répartition des compétences entre les trois niveaux institutionnels (voir chiffre 2.5).

Les articles 1 à 5 LAT traitent des buts et principes essentiels de l'aménagement du territoire. Le but principal de la LAT est d'assurer une utilisation mesurée du sol, garantie d'un développement harmonieux de l'ensemble du pays tout en préservant le territoire, ce qui nécessite une coopération et une coordination entre les trois niveaux institutionnels (art. 1 al. 1 LAT). Confédération, cantons et communes ont l'obligation d'aménager le territoire et doivent établir des planifications, mener les études d'aménagement nécessaires, évaluer les conséquences et, au besoin, coordonner leur planification avec les autres niveaux pour toutes leurs tâches ayant des effets (directs et indirects) sur le territoire (art. 2 LAT). L'art. 3 LAT pose les principes généraux de l'aménagement du territoire. Dans ce domaine où la marge d'appréciation est relativement grande, ces principes constituent des lignes directrices, non exhaustives, à considérer lors de la prise de décisions. Ils indiquent aux autorités ce dont elles doivent tenir compte en exerçant les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire³⁴. Les territoires dignes d'intérêt doivent être préservés (art. 3 al. 2 LAT). De plus, les territoires qui sont réservés à l'habitat et aux activités économiques doivent être aménagés selon les besoins de la population, mais leur étendue doit être limitée (densification; art. 3 al. 3 LAT). Finalement, les décisions d'implantation des constructions et des installations publiques ou d'intérêt public doivent se prendre selon des critères rationnels (art. 3 al. 4 LAT). Relevons que les principes régissant l'aménagement ne doivent pas être multipliés à volonté, sans quoi n'importe quelle mesure d'aménagement pourrait être justifiée, si bien que ces principes perdraient toute valeur de référence³⁵. La population doit être informée de l'aménagement prévu, de sa procédure et de ses objectifs, afin qu'elle puisse y participer (art. 4 LAT). Les plans d'affectation qui organisent dans le détail le territoire du canton sont mis à l'enquête publique et la population a la possibilité de recourir (voie de recours mis place par le droit cantonal, art. 33 LAT).

³⁴ Message du CF concernant la LAT du 27 février 1978, FF 1978 1007, 1017
³⁵ *Ibidem*.

Finalement, l'art. 5 LAT oblige les cantons à établir un régime de compensation et d'indemnisation permettant de tenir équitablement compte des avantages ou des inconvénients majeurs causés par des mesures d'aménagement.

Le Titre 2, soit les articles 6 à 27a LAT, traite des différentes mesures d'aménagement. Les plans directeurs cantonaux (art. 6 LAT) sont une projection, en fonction de l'existant, de l'aménagement du territoire cantonal (urbanisation, transports, bâtiments publics, etc.). Il convient de distinguer les différents types de territoires (à préserver, à densifier, voués à l'agriculture, etc.), de prendre en compte, voire de mettre en place, une coordination avec les planifications fédérales (par exemple routes nationales et CFF) et celles des cantons voisins (art. 7 LAT). L'approbation, par le Conseil fédéral des plans directeurs cantonaux leur confère force obligatoire (art. 11 LAT). Ils doivent être adaptés périodiquement (tous les 10 ans) et lorsque les conditions ont changé (art. 9 LAT). Les plans d'affectation permettent de définir l'utilisation du sol (art. 14 LAT) entre zones à bâtir (état actuel, réserves pour l'avenir et niveau de densification, art. 15 LAT), zones non constructibles (zones agricoles, art. 16 LAT), zones à protéger (art. 17 LAT), autres zones et zones de forêt (art. 18 LAT). Les plans sont adaptés lorsque les conditions ont changé. Leur approbation par les autorités cantonales leur confère force obligatoire (art. 21 LAT). L'équipement (un terrain est équipé quand il est alimenté conformément à son utilisation, notamment pourvu de voies d'accès, eau, énergie, eaux usées) est assuré par les collectivités mais le droit cantonal peut prévoir la participation des propriétaires fonciers (art. 19 LAT). Les constructions et les transformations, qui se font sur un terrain équipé, doivent être conformes à l'affectation de la zone et nécessitent l'approbation de l'autorité compétente (art. 22 LAT). L'art. 23 et 24 LAT prévoient, qu'en fonction des intérêts et enjeux en présence, des exceptions peuvent être accordées dans les zones constructibles et non constructibles.

2.5 COMPÉTENCES ET DEVOIRS DES TROIS NIVEAUX INSTITUTIONNELS

La LAT, dans nombre de ses articles³⁶, relève la nécessité de la coopération et de la coordination entre les trois niveaux institutionnels, tout en définissant les compétences propres de chacun, pour mener une politique d'aménagement du territoire cohérente.

Les compétences de la Confédération se limitent à la définition d'un cadre général d'aménagement du territoire. Elle ne peut pas se prononcer sur les lois cantonales d'aménagement du territoire ou sur tout autre plan d'affectation. Cependant, en vertu de la primauté du droit fédéral, les cantons doivent se conformer aux principes posés par la LAT. De plus, les plans directeurs cantonaux nécessitent l'approbation de l'autorité supérieure (art. 11 LAT), ce qui lie formellement les deux entités et signifie que la Confédération n'entravera pas la mise en œuvre des mesures décrites dans les plans directeurs. En outre, la Confédération, par le biais de ses lois cadre et de ses politiques sectorielles ayant des effets sur le territoire, doit respecter les principes définis dans la LAT et, au besoin, se coordonner avec les entités inférieures. En outre, elle renseigne périodiquement les cantons et peut leur apporter un soutien financier (art. 29 et 30 LAT).

Les cantons sont formellement les acteurs principaux de l'aménagement du territoire. Ils mettent en œuvre la loi fédérale par le biais d'une législation et de règles de procédure adéquates. La projection que constitue le plan directeur permet de faire sortir les conflits de développement et d'apporter des solutions de manière anticipée. Les projets d'envergure et d'intérêt cantonal doivent être définis dans un plan cantonal spécifique. Par leur approbation, les cantons légalisent les plans d'affectation sur leur territoire (art. 25 à 27a LAT). Formellement, la délivrance des autorisations de construire est une compétence cantonale, bien que souvent déléguée aux communes (art. 22 ss LAT). Le financement de l'équipement des terrains revient aussi formellement au canton (art. 19 LAT).

36 En particulier, art 1 al. 1, art 7, art 8 al. 2, art. 10, art 25 a LAT.

Les Communes sont, à priori, le parent pauvre de l'aménagement du territoire. Néanmoins, les droits cantonaux leur délèguent l'accomplissement de diverses tâches. En effet, la connaissance qu'elles ont de leur territoire leur permet d'apprécier les enjeux et les intérêts en présence. Dans le respect des législations supérieures, il est ainsi souvent du ressort des communes d'établir les plans d'affectation, ainsi que de délivrer les autorisations de construire et de pourvoir à l'équipement des terrains avec la participation des propriétaires fonciers. Bien que toutes les compétences cantonales déléguées aux communes nécessitent l'approbation formelle de l'autorité supérieure, les communes ont, en définitive, un pouvoir important en matière d'aménagement du territoire.

2.6 POLITIQUE FÉDÉRALE DES AGGLOMÉRATIONS DANS LES DOMAINES DES TRANSPORTS ET DE L'URBANISATION: UNE POLITIQUE PUBLIQUE INCITATIVE

Au terme de la lecture de ce chapitre, nous sommes en mesure de constater que les caractéristiques du système politique suisse, en particulier ses trois niveaux institutionnels et les instruments de la démocratie directe, ont une incidence importante au niveau de l'élaboration de politiques publiques nationales en matière d'aménagement du territoire et de leur mise en œuvre dans les cantons et communes.

L'acquisition de compétence au niveau fédéral en matière d'aménagement du territoire a été un enjeu de lutte marqué par le fédéralisme ainsi que par la démocratie directe. Au final, la LAT est fortement imprégnée par ces deux composantes fondamentales du système politique suisse. Comme c'est le cas pour d'autres politiques publiques, la hiérarchie des niveaux institutionnels s'impose en matière d'aménagement du territoire. Toutefois, comme dans la plupart des domaines, cette matière est une affaire de coordination entre les trois niveaux. En effet, Confédération, cantons et communes sont les acteurs du développement territorial, dans la mesure où ce sont ces autorités qui ensemble règlent et appliquent l'utilisation du sol. C'est les cantons qui sont formellement l'élément central de l'aménagement du

territoire dans notre pays, bien que, dans les faits, les communes conservent des prérogatives importantes.

La politique fédérale en faveur des agglomérations dans les domaines des transports et de l'urbanisation (ci-après: politique des agglomérations T/U) vise donc à résoudre les problèmes rencontrés par les agglomérations (premier chapitre de ce travail), avec le concours des cantons et des communes; c'est pourquoi la Confédération a utilisé une méthode incitative (que nous allons étudier au chapitre suivant) pour la mise en place de sa politique en faveur des agglomérations.

3 QUEL EST LE CADRE DE LA POLITIQUE DES AGGLOMÉRATIONS T/U ET SELON QUELLES CONDITIONS LA CONFÉDÉRATION VIENT-ELLE EN AIDE AUX AGGLOMÉRATIONS?

Répondre à cette question demandera de procéder en deux temps. Dans un premier temps, il conviendra de présenter brièvement le cheminement du Conseil fédéral durant les années 1990; il s'agit de la phase «émergence des problèmes» d'une politique publique. Le rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001 «Politique des agglomérations de la Confédération»³⁷ conclut cette période de réflexion sur les problèmes que rencontrent les agglomérations. Les propositions de solutions qui figurent dans ce document caractérisent la «mise sur l'agenda politique» de la politique publique. Dans un deuxième temps, principalement au travers de l'analyse du «Manuel d'utilisation» publié par l'ARE en 2004³⁸, il s'agira de rendre compte des phases de «formulation et d'adoption du programme de la politique», qui arrête clairement les tenants et aboutissants de la politique publique fédérale³⁹.

³⁷ ARE (2001).

³⁸ ARE (2004).

³⁹ Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne et Varone, Frédéric, (2001), pp. 38-44.

3.1 MISE SUR L'AGENDA POLITIQUE

Dans les deux premiers chapitres de ce travail, nous avons analysé le développement des agglomérations et celui de la mobilité, ainsi que le cadre dans lequel s'inscrit l'aménagement du territoire dans notre pays. Les problèmes rencontrés par les agglomérations ont préexisté à la phase «émergence des problèmes» de la politique publique fédérale. En effet, ce n'est que tardivement, durant les années 1990, que la Confédération a pris conscience du caractère essentiel des agglomérations et de la nécessité de développer une politique publique en leur faveur afin d'apporter des réponses aux problèmes qu'elles rencontrent. La Confédération s'est intéressée en premier lieu aux régions rurales, défavorisées ou de montagne⁴⁰. Relevons, à titre de comparaison, qu'au sein de l'Union européenne, des politiques publiques en faveur des agglomérations ont été mises en œuvre dès les années 1990⁴¹.

Au cours des années 1990, le lobbying des centres urbains n'est pas étranger à la prise de conscience de la Confédération. En outre, durant cette fin de XX^{ème} siècle, les questions environnementales ainsi que l'intensification de la compétition économique internationale sont des problématiques qui deviennent saillantes. En 1996, le rapport du Conseil fédéral «Les grandes lignes de l'organisation du territoire» fait suite à un premier rapport sur l'aménagement du territoire daté de 1987. Ces deux documents généralistes traitent du territoire suisse dans toute sa diversité, mais ne se concentrent pas sur les problématiques particulières liées aux agglomérations.

Toutefois, entre autres considérations, il est tout de même précisé que la Confédération se doit de prendre en compte l'importance des villes pour

40 LIM dès 1974, Arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement dès 1978.

41 Le «Schéma de développement de l'espace communautaire» (SDEC) traite de l'aménagement du territoire au niveau européen, il a été adopté en 1999 par les Etats membres de l'UE (Approuvé au Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire à Potsdam, publié par la Commission européenne, mai 1999). L'initiative communautaire URBAN II fait la promotion de modèles de développement innovants destinés à des zones urbaines en crise ([ec.europa.eu > politique régionale > Urban II / http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/index_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/index_fr.htm), Commission européenne, 2007). Le Comité des politiques de développement territorial travaille sur la gouvernance au sein des zones urbaines (contradiction entre espace fonctionnel et espaces institutionnels).

le développement socio-économique du pays car les zones urbaines sont le lieu de vie de deux tiers de la population. Cette importance du point de vue démographique n'a cessé de se renforcer au cours des dernières décennies et devrait perdurer. En outre, il est souligné que, sur le plan économique, les centres urbains sont le moteur de la croissance économique nationale.

Le Conseil fédéral se donne alors comme objectif d'étudier plus avant ces parties stratégiques du territoire national afin de déterminer quelles seraient leurs besoins et les mesures qui pourraient être envisagées. Le rapport sur les centres urbains de 1999 va plus loin, en identifiant deux types de problèmes rencontrés par les agglomérations. Le premier est lié aux communes-centre des agglomérations: le lieu de vie que constituent les agglomérations n'a pas d'existence politique, ce qui a comme conséquence que les communes-centre assument des coûts importants, notamment en termes d'infrastructures. Par ailleurs, le morcellement politique de l'espace de vie qu'est l'agglomération conduit à un manque d'homogénéité et de coordination des politiques publiques sur ce même espace. Ces problématiques qui découlent des oppositions entre espace fonctionnel et espaces politiques vont donner lieu à une politique publique fédérale intitulée «projet modèle». Cette politique publique, qui traite de la problématique institutionnelle des agglomérations, ne sera pas traitée dans le cadre de cette contribution. Le rapport du Conseil fédéral de 1999, cité ci-dessus, indique que les agglomérations rencontrent un second type de problème lié à la pollution de l'air (Opair⁴²) et aux nuisances sonores (Opb⁴³) causé par le trafic individuel motorisé. Comme cela a été analysé au premier chapitre de cette contribution, la différenciation fonctionnelle, principalement entre lieux d'habitat et de travail, le développement de l'urbanisation et des transports individuels motorisés ainsi que le phénomène de périurbanisation (qui éloigne du centre de l'agglomération et disperse les lieux d'habitation) sont alors identifiés comme étant les causes de la dégradation des conditions de vie au sein des agglomérations. L'émergence de ces problèmes donnera lieu à la mise en place de la

42 Ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985. RS 814.318.142.1.

43 Ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986. RS 814.41.

politique fédérale des agglomérations dans les domaines des transports et de l'urbanisation, objet du présent travail.

La mise sur l'agenda politique, qui doit se comprendre comme un *«processus définitionnel interprété comme une lutte de pouvoir dont l'enjeu principal est la reconnaissance ou l'imposition d'une première hypothèse de causalité structurant l'élaboration de la future intervention publique»⁴⁴*, intervient à la faveur du rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001. Ce rapport a été élaboré au sein du Département fédéral de l'environnement, des transports et de la communication (ci-après: DETEC) avec l'appui du Département fédéral de l'économie, en étroite collaboration avec l'ensemble des partenaires concernés de l'administration fédérale, des cantons et des communes. Le Conseil de l'Organisation du territoire, ainsi que la Conférence tripartite sur les agglomérations, instituée le 20 février 2001, ont aussi été associés aux travaux⁴⁵. La politique des agglomérations intègre également les travaux liés à la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons, ainsi que des recommandations du groupe de travail Bieri sur le financement des transports d'agglomération, qui avait été institué par le DETEC.⁴⁶ Les commissions de l'économie, des redevances, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national ont aussi contribué à l'élaboration de ce rapport.

Les conclusions des rapports du Conseil fédéral de 1996 et 1999, susmentionnés, demandent de poursuivre la réflexion. Par ailleurs, le nouvel article 50 de la Constitution indique que la Confédération doit prendre en compte le caractère particulier des agglomérations. Dans un processus itératif, le rapport du Conseil fédéral de 2001 rappelle, qu'en raison de leur poids démographique et économique, ainsi qu'en raison des problèmes qu'elles rencontrent, la Confédération se doit d'agir en faveur des agglomérations. L'intervention de la Confédération et le

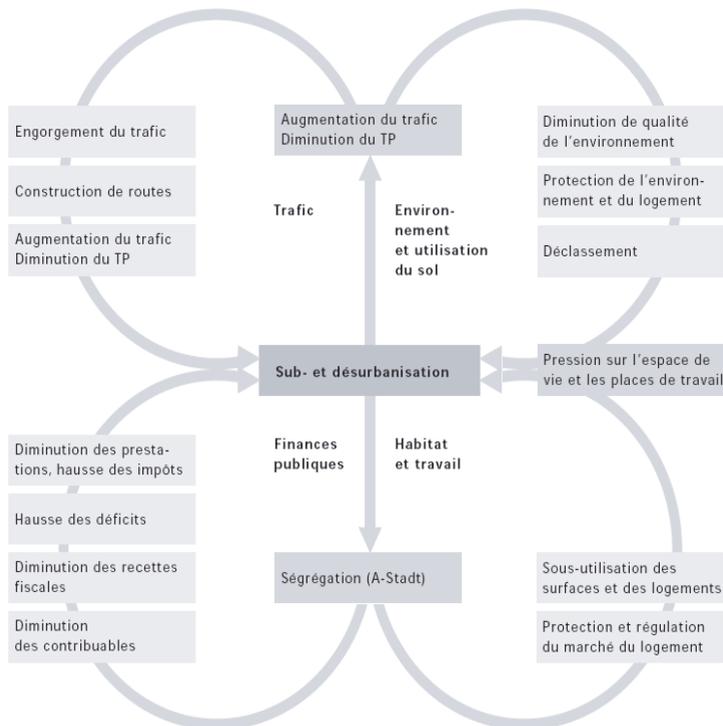
⁴⁴ Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne et Varone, Frédéric, (2001), p.149.

⁴⁵ Politique des agglomérations de la Confédération, rapport du CF du 19 décembre 2001, p.7.

⁴⁶ Commission Bieri, Groupe d'experts «financement du trafic d'agglomération», recommandation du 1er mai 2001. Ce groupe avait été mis en place par le Conseiller fédéral M. Leuenberger en septembre 1999 et regroupait plusieurs représentants des transports (CTP, UVS, TCS, LITRA).

développement de deux politiques publiques spécifiques (d'une part, institutionnelle; d'autre part, transports et urbanisation) sont confirmés.

Le tableau ci-dessous résume les problèmes auxquels sont confrontées les agglomérations.

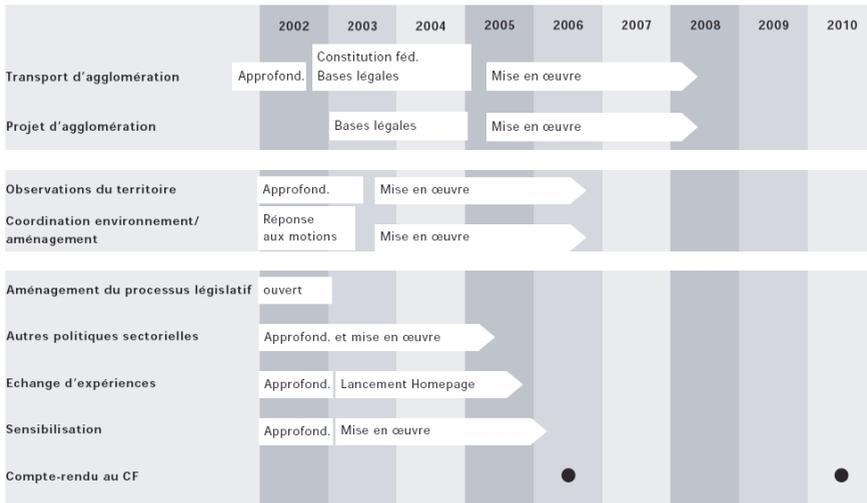


Source: Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001, p. 14.

Le rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001 établit un inventaire de tous les problèmes rencontrés par les agglomérations. A ce stade, pour la question des transports et de l'urbanisation, qui nous intéresse, les mesures envisagées sont:

- > Amélioration de la coopération verticale entre les trois niveaux institutionnels de la Confédération, des cantons et des communes;
- > Sensibilisation de la population et des élites politiques aux réalités urbaines afin d'assurer un large soutien aux politiques en faveur des agglomérations;
- > Financement fédéral d'infrastructures de transport d'agglomération;
- > Coordination des modes de transport.

Comme l'illustre le calendrier ci-après, cette politique publique nécessite d'être approfondie: définition de mesures adéquates puis mise en place des bases légales nécessaires.



Source: Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001, p. 68.

3.2 PROGRAMMATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

La programmation d'une politique publique se décompose en deux parties. La première est le «*programme politico-administratif constitué des objectifs, des bases juridiques, des outils et ressources ainsi que les*

modalités d'action des autorités publiques»⁴⁷, alors que la deuxième est «*l'arrangement politico-administratif d'une politique publique qui représente l'ensemble structuré d'acteurs publics et para-étatiques qui sont chargés de sa mise en œuvre*»⁴⁸.

Ainsi, en 2004, le cadre législatif et organisationnel de la politique se précise avec la publication fédérale du «Manuel d'utilisation». Ce document définit de façon exhaustive les différents éléments constitutifs de la programmation de la politique publique. L'analyse qui suit s'appuiera en grande partie sur ce document. Le «Manuel d'utilisation»⁴⁹ traite et énumère toutes les conditions que les projets d'agglomération doivent remplir pour espérer bénéficier d'un soutien financier fédéral pour les mesures présentées⁵⁰.

3.2.1 PROGRAMME POLITICO-ADMINISTRATIF

Nous allons examiner au préalable les objectifs et le cadre de référence donné par l'OFS. Le programme politico-administratif de la politique fédérale des agglomérations dans les domaines transports et urbanisation s'appuie sur plusieurs textes légaux de différents niveaux normatifs; ceux-ci seront analysés en partant de la norme supérieure. Nous terminerons par l'analyse des exigences et des critères fédéraux pour le dépôt d'un projet d'agglomération.

Objectifs

Au moyen d'une politique incitative (cofinancement d'infrastructures de transports d'agglomération), la Confédération entend que les agglomérations proposent, dans le cadre d'une démarche volontaire, des

47 Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne et Varone, Frédéric, (2001), p. 165.

48 *Ibidem*, p. 189.

49 La rédaction de ce document a été confiée par l'ARE aux entreprises Ecoplan et Planteam S AG. Ce travail a été établi en étroite collaboration avec le mandant et a été suivi par des représentants des cantons, villes, agglomérations et office fédéraux concernés.

50 La présentation de cet outil de travail a nécessité des étapes intermédiaires au travers de la diffusion de trois documents de travail («Aide de travail pour le projet d'agglomération» de 2002, «Les buts, les caractéristiques et les éléments du projet d'agglomération» de 2003 et «Critères pour le versement des futures contributions fédérales au trafic d'agglomération de 2003»). Ceux-ci, bien qu'incomplets car essentiellement théoriques, offraient à la fois la possibilité aux agglomérations de commencer à travailler et, de plus, la possibilité de compléter la politique fédérale grâce aux expériences pratiques fournies par les agglomérations.

projets d'agglomération contenant des mesures de transports et d'urbanisation à même d'améliorer leur situation en termes de transports, de protection de l'environnement et de développement de l'urbanisation⁵¹.

Cadre de référence: définition de l'OFS de 1980

La définition des zones urbaines par l'OFS selon les critères arrêtés en 1980 est actualisée tous les 10 ans, au moment du recensement fédéral. Cette définition des zones urbaines distingue les villes isolées de plus de 10'000 habitants, les agglomérations, les agglomérations transfrontalières et les aires métropolitaines. À ces définitions s'ajoute la notion de réseau de villes hiérarchisé. La liste des villes et agglomérations pouvant prétendre à une aide financière de la Confédération dépend donc de la définition de l'OFS. Toutefois, il est du ressort des agglomérations de définir leur périmètre. Des communes situées en dehors du périmètre OFS peuvent ainsi faire partie d'un projet. Néanmoins, l'aide fédérale est destinée aux communes du périmètre OFS (sauf si une mesure hors périmètre OFS a un effet important pour l'agglomération)⁵². A l'inverse, des communes du périmètre OFS peuvent ne pas faire partie du projet d'agglomération. Toutefois, si un enjeu important est situé sur le territoire des communes exclues du projet, la Confédération jugera cela comme un point faible du projet.

⁵¹ ARE (2004), p.7.

⁵² Article 19 et annexe 4 de l'Ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (OUMin).

Cadre juridique

- Article 50, alinéa 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999

La Confédération *«prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne»*. Avec cet article, les communes ont fait leur entrée dans la loi fondamentale fédérale. La Confédération se réserve la possibilité de mettre en œuvre certaines mesures qui tiennent compte de la situation particulière des communes. Cette possibilité d'intervention est une nouveauté, car jusqu'alors cela était du ressort des cantons. Dans le cas qui nous occupe, cet article est une première base pour une subvention fédérale du transport d'agglomération.

- Article 86, alinéa 3 lettre b de la Constitution fédérale du 18 avril 1999

Cette disposition permet l'affectation, d'une partie de la moitié de l'impôt à la consommation sur les carburants et du produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales, au transport d'agglomération. Cette base constitutionnelle provient de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (ci-après: RPT) a été acceptée à une large majorité (64.4%) en votation populaire le 28 novembre 2004. La RPT est composée de deux volets: le premier vise à réduire les disparités cantonales via une nouvelle péréquation entre cantons riches et cantons pauvres; le deuxième volet de la RPT, qui redéfinit la répartition des tâches publiques entre Confédération et cantons, a une incidence déterminante sur la politique fédérale des agglomérations dans les domaines transports et urbanisation. En effet, avant la RPT, aucune base constitutionnelle ne permettait à la Confédération de subventionner le trafic d'agglomération; ce dernier était donc uniquement à la charge des cantons et des communes. La RPT permet donc la modification constitutionnelle nécessaire au subventionnement fédéral du trafic d'agglomération.

- Message du CF du 2 décembre 2005 de la loi sur le Fonds d'infrastructure⁵³

Le CF énumère les mesures qui sont co-finançables par le fonds. Le cofinancement fédéral est destiné aux infrastructures de transport; les mesures d'urbanisation ne sont pas concernées. De plus, le matériel roulant, le trafic ferroviaire de longue distance, le réseau des routes nationales, les coûts d'entretien, les frais de gestion de la mobilité et les frais d'études pour l'établissement du projet d'agglomération, ne sont pas cofinancés. Par ailleurs, les mesures qui peuvent amener un plus en terme d'efficacité du projet, mais qui sont de faible envergure et/ou ont un caractère local sont à la charge de l'agglomération. La loi sur le Fonds d'infrastructure et son message tels qu'ils sont prévus étaient dépendants de l'acceptation de la RPT en votation populaire.

- Loi sur le fonds d'infrastructure (LFIInfr) du 6 octobre 2006

Début 2004, la population suisse a été appelée à se prononcer sur un projet déterminant pour l'avenir de la mobilité dans notre pays. L'initiative fédérale AVANTI, qui a, par la suite, été retirée, entendait résoudre la question de la mobilité en consacrant aux routes plusieurs dizaines de milliards par année. Le contre-projet adopté par le Parlement et soutenu par le CF prévoyait, via l'introduction d'un article constitutionnel, la création d'un fonds d'infrastructure permettant d'affecter une part du produit de l'impôt sur les huiles minérales aux transports publics et misait sur une coordination entre développement du rail et des routes. Tel que prévu, ce fonds d'infrastructure devait permettre l'achèvement du réseau des routes nationales, ainsi que l'élimination des goulets d'étranglement, la réalisation des infrastructures ferroviaires (Rail 2000, NLFA, raccordement au réseau européen des trains à grande vitesse) et la participation fédérale aux infrastructures liées au trafic d'agglomération. Cet article constitutionnel représente donc l'outil permettant notamment à la Confédération de mettre en œuvre sa politique à l'égard des agglomérations dans les domaines transports et urbanisation. Le 8 février 2004, le net refus par le peuple (62.8%) du contre-projet de l'initiative AVANTI, et donc du

53 Un message qui précède toute loi fédérale n'est pas un texte normatif. Toutefois, le message d'une loi permet d'expliquer son esprit, ses objectifs et ses mesures.

fonds d'infrastructure, réduisit à néant la possibilité légale de subventionnement fédéral du transport d'agglomération. L'analyse post-électorale VOX indiqua que les raisons du refus du contre-projet à l'initiative AVANTI se cristallisaient en particulier sur les questions d'un deuxième tunnel routier au Gothard et de l'assouplissement de la protection des Alpes. L'achèvement du réseau des routes nationales et, surtout, le subventionnement du transport d'agglomération n'étaient, par contre, pas contestés⁵⁴.

Les autorités fédérales ont ainsi élaboré une nouvelle loi sur le fonds d'infrastructure qui se concentre sur le financement des infrastructures de transport d'agglomération, des routes principales dans les régions de montagne et périphériques, ainsi que sur l'achèvement du réseau des routes nationales et l'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales⁵⁵. Nous constatons, à la lecture du premier article de la loi, l'évidente dimension fédéraliste de l'utilisation de ce fonds et l'absence d'éléments susceptibles de faire capoter le projet. Il était, en effet, important de convaincre une majorité au sein des chambres fédérales et de la population (référendum facultatif). Ce fonds est alimenté, d'une part, par un versement de 2.6 milliards de francs qui provient du fonds spécial du trafic routier, ainsi que par une partie des produits nets prévus par l'art. 86, al. 3, lettre b, Cst.

- Loi fédérale sur l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire du 22 mars 1985 (LUMin)⁵⁶

Cette loi précise les conditions de base pour l'attribution des contributions fédérales aux diverses infrastructures de transport et, notamment, pour le transport d'agglomération. Le cadre général devant être respecté par les projets d'agglomération pour bénéficier d'une subvention fédérale est défini. Il est, en outre, stipulé que les contributions de la Confédération se limitent à l'infrastructure, et donc pas à l'exploitation. Par ailleurs, les contributions fédérales sont versées aux cantons à l'intention des entités responsables des projets

⁵⁴ Hirter Hans et Linder Wolf (2004).

⁵⁵ Art. 197 Cst; art. 1, 5-8 LFInfr.

⁵⁶ RS 725.116.2, mis à jour le 6 octobre 2006 suite à l'acceptation en votation populaire de la RPT.

d'agglomération. Les contributions sont calculées en fonction de l'efficacité globale des projets d'agglomération, mais elles ne peuvent, dans tous les cas, excéder 50%⁵⁷. La priorité sera donnée aux projets d'agglomération présentant les mesures les plus efficaces en termes de réduction des problèmes de transport et d'environnement; les contributions fédérales ne devront donc pas être attribuées selon le «principe de l'arrosoir»⁵⁸.

- Ordonnance sur l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire du 7 novembre 2007 (OUMin)⁵⁹

Cette ordonnance détaille précisément les conditions d'octroi des subventions fédérales au trafic d'agglomération⁶⁰. L'annexe 4 de l'OUMin définit les villes et agglomérations susceptibles de bénéficier de contributions fédérales.

- Arrêté fédéral concernant le crédit global du fonds d'infrastructure du 4 octobre 2006

Cet arrêté règle les questions financières de la LFInfr. Les 20.8 milliards disponibles sur 20 ans seront ventilés de la façon suivante: 8.5 milliards pour achever le réseau des routes nationales; 5.5 milliards pour supprimer les goulets d'étranglement sur les routes nationales; 6 milliards pour le transport d'agglomération (dont 2.56 milliards pour les projets urgents); 0.8 milliard pour le maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et régions périphériques.

Exigences et critères fédéraux pour le dépôt d'un projet d'agglomération

Le «Manuel d'utilisation» de l'ARE est le document de référence pour la réalisation d'un projet d'agglomération. De façon globale, un projet d'agglomération transports et urbanisation se présente sous la forme d'un rapport. Celui-ci doit être succinct et commenter, de manière

⁵⁷ Art. 17 LUMin.

⁵⁸ Opération qui consiste à distribuer largement les fonds à disposition. On verra au chapitre suivant que tel n'a pourtant pas été le cas pour les projets d'agglomération de première génération.

⁵⁹ RS 725.116.21

⁶⁰ Chapitre 4, OUMin.

résumée, les exigences de base et les critères d'efficacité, tels qu'ils sont définis par la Confédération. Outre les mesures concernant les transports, il y a lieu de présenter également l'impact des mesures d'aménagement du territoire et les interactions entre ces deux domaines.

Tout projet d'agglomération déposé auprès de la Confédération doit respecter les six exigences de base (EB) suivantes⁶¹:

- Démarche participative (EB1)

Un projet d'agglomération s'entend comme un processus où les trois niveaux institutionnels de la Confédération, des cantons et des communes sont associés et collaborent étroitement. La population ne doit pas être en reste: les groupements de la population concernée, ainsi que la population dans son ensemble, doivent être associés à la démarche au travers de processus d'information, voire de consultation. Cette exigence est teintée de la structure fédéraliste de l'aménagement du territoire, telle qu'on la retrouve dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, ainsi que de l'institution de la démocratie directe, dont la «traduction» figure à l'art. 4 de cette loi. Dans un souci d'efficacité, cette exigence vise à assurer une grande acceptabilité des mesures proposées dans le projet d'agglomération.

- Définition d'une entité responsable (EB2)

Le projet d'agglomération est représenté par une entité responsable ayant la personnalité juridique. L'entité responsable, qui assure la mise en œuvre des mesures au niveau politique, juridique, technique et financier, est l'interlocuteur de la Confédération. Des actes juridiques contraignants règlent la mise en œuvre des mesures, ainsi que leur financement. La désignation de l'entité responsable est variable pour chaque projet d'agglomération car dépendante de son contexte. Ainsi, ce rôle peut être assumé par le Canton, par une commune-centre ou, alors, une personnalité juridique ad hoc peut être créée. Cette exigence répond à un souci de facilitation et d'efficacité pour la réalisation du projet d'agglomération et la mise en œuvre des mesures y relatives. En effet, un projet d'agglomération regroupe un certain nombre de collectivités

⁶¹ ARE (2004), p.4.

publiques et il serait très complexe, voire impossible, de devoir traiter avec chacune d'entre elles. Dans les faits, cette exigence doit, en dernier recours, être respectée au moment de la mise en œuvre des mesures arrêtées dans le projet d'agglomération. Ce dernier peut donc être déposé sans que l'entité responsable n'ait été constituée⁶².

- Analyse de l'état actuel et de l'état futur, prenant en compte le développement de l'urbanisation, le trafic individuel motorisé, les transports publics et la mobilité douce (EB3)

Le projet d'agglomération doit faire un inventaire de la situation initiale en termes d'urbanisation, de transports (individuels et publics) et de mobilité douce, ainsi que les développements prévus. Le respect de cette exigence peut se baser sur des analyses existantes. En effet, l'existence de telles analyses est fort utile, quitte à ce qu'elles soient complétées dans le cadre de l'étude. Cette exigence permettra de rendre compte de l'impact du projet d'agglomération.

- Recherche dans tous les domaines concernés par les mesures (EB4)

Cette exigence s'entend comme la recherche de mesures à prendre en matière d'aménagement du territoire, qui correspond à l'offre et à la demande en matière de transports (motorisés et publics). Les planifications des transports et de l'urbanisation devront être coordonnées. L'existence, au niveau de l'agglomération ou de parties d'entre elles, d'analyses sur la coordination entre urbanisation et transport, ainsi que sur le développement des transports et de la mobilité douce, est un atout. La Confédération ne préjuge pas du type de solutions qui devront être réalisées mais uniquement de leur efficacité (voir ci-dessous). Ainsi, les projets d'agglomération ont le loisir de proposer des solutions qui leur correspondent.

- Exposé clair de l'impact et des coûts (EB5)

L'impact et les coûts des mesures proposées doivent être clairement définis. Par ailleurs, une interprétation comparative des mesures doit permettre de définir celles qui sont prioritaires. L'analyse de l'efficacité

⁶² ARE (2004), p.17.

se comprend entre la différence de l'état futur avec ou sans mesure. La priorité des mesures s'établit sur la base du rapport coût-utilité (coût de la mesure rapporté à son impact).

- Mise en œuvre et procédure de contrôle (EB6)

La planification développée dans les projets d'agglomération doit s'insérer dans les plans directeurs cantonaux. En effet, comme on l'a vu précédemment, les plans directeurs cantonaux, dont l'approbation par la Confédération est requise, présentent tous les projets de développement d'une certaine importance prévus sur le territoire cantonal. La mise en œuvre dans le temps des différentes mesures doit être prévue. De plus, il doit y avoir adéquation entre le programme de mesures et les objectifs et mesures prévues par la Confédération et les cantons. Si des mesures complémentaires sont prévues en dehors du périmètre, elles doivent être coordonnées avec le programme. Une procédure de contrôle doit être mise en place aux différents niveaux institutionnels et elle doit contenir des indicateurs vérifiables périodiquement.

Critères d'efficacité

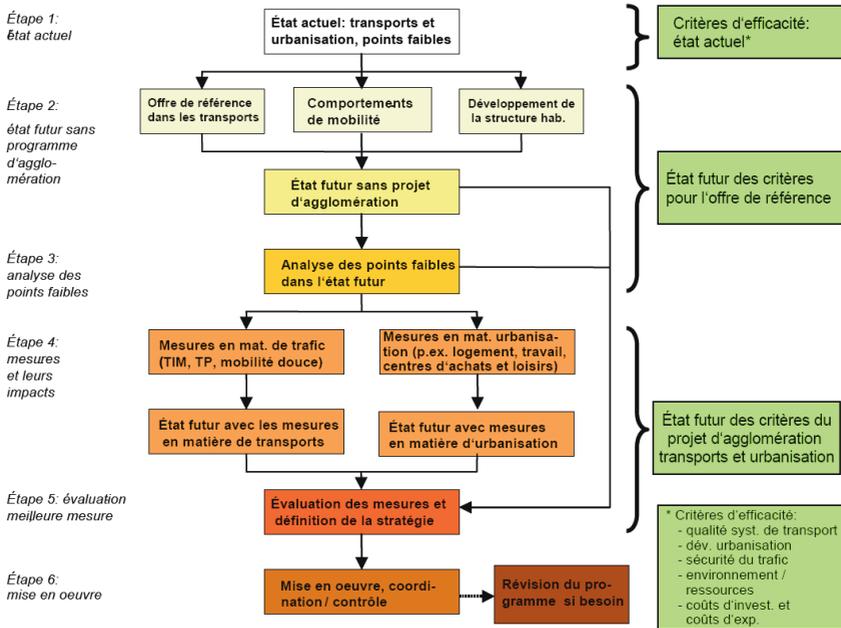
Le respect des 6 exigences de base ci-dessus rend le projet d'agglomération présenté susceptible de bénéficier de subventions de la Confédération. Toutefois, les mesures en matière d'urbanisation et de transports proposées dans le projet doivent, être passées au crible de cinq critères d'efficacité, eux-mêmes décomposés encore en sous critères⁶³:

- > Amélioration de la qualité des systèmes de transport (CE1);
- > Encouragement de la densification urbaine (CE2);
- > Augmentation de la sécurité du trafic (CE3);
- > Réduction de la pollution et de la consommation de ressources énergétiques (CE4);
- > Appréciation des coûts d'investissement et d'exploitation (CE5).

Comme représentés dans le schéma ci-après, les critères d'efficacité sont définis en fonction de trois situations. La première représente l'état

⁶³ ARE (2004), p. 25-31.

actuel. La seconde, l'évolution prévue jusqu'en 2020, sans tenir compte des mesures proposées dans le projet. La troisième situation concerne l'évolution jusqu'en 2020 avec les mesures prévues dans le projet d'agglomération. Les critères d'efficacité doivent être quantifiés pour les trois situations au moyen d'études de trafic. Les études de trafic permettent de connaître la répartition modale⁶⁴ et constitue une base fondamentale de l'analyse des impacts sur l'environnement et la sécurité du trafic.



Évaluation

Le rapport doit contenir une auto-évaluation sous la forme d'une grille d'évaluation des exigences de base et des critères d'efficacité ainsi que d'un commentaire sur les rapports entre les mesures prises et les effets. Par ailleurs, compte tenu des moyens limités, les organismes

⁶⁴ Répartition entre mode de transport.

responsables doivent classer les mesures selon un ordre de priorité allant de A à C, les mesures A étant prioritaires.

La procédure d'évaluation de la Confédération est pilotée par l'ARE. L'Office fédéral des routes (OFROU), l'Office fédéral des transports (OFT) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) sont des offices partenaires. Par ailleurs, un groupe d'experts externes est mandaté pour accompagner le processus et avoir une opinion indépendante. Ce groupe est sélectionné avant la procédure d'évaluation en accord avec les cantons. Le respect des exigences de base est tout d'abord analysé. Conformément à la LUMin, la Confédération examine ensuite chaque mesure (cofinançable, efficacité, degré de priorité et de maturité) puis les priorités (hors projet urgents⁶⁵) de tous les projets et les compare entre elles⁶⁶. Enfin, chaque projet d'agglomération fait l'objet d'une évaluation globale, qui détermine le taux de cofinancement (entre 30 et 50%) pour la tranche de mesures dès 2015. Durant la phase d'évaluation, la Confédération organise des entretiens avec les auteurs afin d'avoir une vision aussi claire que possible du projet.

La détermination de catégories de coûts dépend de la taille des agglomérations (capacité financière des agglomérations)⁶⁷. Les catégories sont construites en fonction de l'ensemble des mesures effectivement proposées par les projets d'agglomération de taille correspondante.

La détermination de l'utilité des mesures se fait sur la base des cinq critères d'efficacité susmentionnés, en tenant compte du nombre de

65 Parallèlement à la décision sur le volume d'ensemble du fonds d'infrastructure (4.10.2006), le Parlement fédéral a libéré les moyens pour les projets jugés urgents. Ceux-ci ont fait l'objet d'un co-financement fédéral à hauteur de 50%. La Confédération a sélectionné un certain nombre de mesures qui étaient prêtes à être mise en œuvre et dont la réalisation était jugée très importante. ARE (2008), Examen des projets d'agglomération – Rapport explicatif, p. 3.

66 La vérification de la priorisation des mesures est basée sur 5 critères:

L'imputabilité au fonds d'infrastructure ou mesures finançables par un autre moyen;

La pertinence de la mesure pour l'agglomération;

Le degré de maturité de la mesure (A, B ou C: rapport coût/utilité, réalisable);

Le rapport coût-utilité;

La période où la mesure sera prête à être mise en œuvre.

67 1 Agglomération de moins de 50'000 habitants;

2. Agglomération entre

50'000 et 100'000 habitants; 3 Agglomération entre 100'000 et 200'000 habitants;

4. Agglomération de plus de 200'000 habitants.

personnes et d'emplois concernés par la mesure, ainsi que la taille de l'agglomération. La détermination du rapport coût/utilité nécessite parfois des comparaisons transversales, ainsi que l'utilisation d'autres critères⁶⁸. La procédure d'évaluation de l'efficacité du projet dans son ensemble consiste à mettre en relation l'utilité du projet d'agglomération et son coût (sans projet urgent). Coût et utilité sont calculés en tenant compte de la grandeur de l'agglomération et de ses particularités.

L'évaluation du coût d'un projet d'agglomération se base sur le coût de l'ensemble des mesures selon leur degré de priorité (A et B), sans tenir compte des mesures peu urgentes (C) et des projets urgents. Comme le critère d'utilité, le coût est rapporté à la taille de l'agglomération.

La catégorisation du coût est fonction de la définition des contributions incitatives fédérales. Celles-ci découlent d'une répartition des moyens du fonds entre toutes les agglomérations, en fonction du nombre d'habitants et d'emplois. Si les coûts d'un projet d'agglomération se situent autour de la contribution indicative, les coûts sont considérés comme moyens. Au-dessus de cette contribution, les coûts sont considérés comme élevés. En dessous, les coûts sont considérés comme faibles. La méthodologie précise de la détermination des coûts n'est pas encore définie afin que la Confédération puisse avoir une marge de manœuvre lors de l'évaluation.

L'évaluation du système de contrôle de la mise en œuvre des projets et de leurs effets se fera à posteriori. Selon les résultats, les taux de cofinancement peuvent descendre de 5% à 10%.

3.2.2 ARRANGEMENT POLITICO-ADMINISTRATIF

«Un arrangement politico-administratif (APA) recouvre non seulement des acteurs publics, mais aussi tous les acteurs privés qui leur sont assimilables à cause du fait qu'ils sont investis de pouvoirs publics et qui, en raison de cette délégation de responsabilités, participent à pied d'égalité à la production des actions concrètes (outputs) liés à la politique publique en question. De ce fait, l'APA relie ces acteurs par

68 La Confédération se donne une marge de manœuvre lors de l'évaluation en ne donnant pas la définition et la pondération précise des critères ainsi que la méthodologie.

des règles institutionnelles, formelles ou informelles, d'attribution de fonctions spécifiques de contribuer à l'action dans le domaine social concerné»⁶⁹. Pour la question qui nous occupe et conformément aux préceptes de l'aménagement du territoire dans notre pays, la relation entre les trois acteurs institutionnels (Confédération, cantons, communes) n'est pas hiérarchique mais au contraire collaborative. Aussi, dans le cadre de sa politique fédérale à l'égard des agglomérations dans les domaines des transports et de l'urbanisation, la Confédération met-elle en place, par le biais du fonds d'infrastructure, une politique publique incitative.

Le subventionnement fédéral de mesures implique une relation contractuelle entre Confédération et entités responsables (cantons et communes). Les mesures sont définies dans l'accord sur les prestations signées par le DETEC et l'organisme responsable (EB 2). Une convention de financement est passée entre l'Office fédéral compétent et le canton et/ou l'entreprise de transports. Celle-ci comprend l'échéancier pour les mesures et avant-projets, l'accord sur les prestations (règles énoncées à l'art. 24 OUMin) et les exigences de coordination avec le Plan directeur cantonal (condition pour le cofinancement selon l'art. 17c LUMin).

Les entités que sont la Confédération, les entités responsables (cantons et communes) ainsi que les entreprises privées retenues pour la réalisation de mesures forment l'APA de la politique publique fédérale des agglomérations dans les domaines des transports et de l'urbanisation. Ces entités s'obligent à la réalisation de mesures concrètes par le biais de relations contractuelles.

3.3 CARACTÉRISTIQUES DE LA POLITIQUE PUBLIQUE FÉDÉRALE EN FAVEUR DES AGGLOMÉRATIONS DANS LES DOMAINES TRANSPORTS ET URBANISATION

Ce chapitre nous a permis d'explicitier les raisons de la création de la politique publique fédérale, le cadre de cette politique ainsi que les

⁶⁹ Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne et Varone, Frédéric, (2001), p. 190.

conditions que doivent respecter les agglomérations qui souhaitent bénéficier d'une subvention fédérale pour leurs transports d'agglomération. La phase d'émergence de la politique fédérale des agglomérations se retrouve dans les rapports du CF de 1996 et de 1999. Le rapport du CF de 2001 constitue un tournant car il marque la mise sur l'agenda politique de la politique publique. La programmation de la politique publique a permis d'appréhender la cadre précis de cette politique publique incitative (fonds d'infrastructure). Les exigences devant être respectées par les projets d'agglomération nous permettent d'apprécier les conditions d'un soutien fédéral aux agglomérations. L'arrangement politico-administratif confirme le caractère incitatif de la politique publique fédérale, puisque les communes et cantons sont libres de lancer un projet d'agglomération (aucune obligation légale). Toutefois, l'obtention d'une subvention fédérale implique des relations contractuelles entre Confédération, Canton et Entité responsable.

4 QUELS SONT LES ENSEIGNEMENTS QUE L'ON PEUT TIRER DE L'ÉVALUATION FAITE PAR L'ARE DES PROJETS D'AGGLOMÉRATION DE PREMIÈRE GÉNÉRATION?

Cette question pourrait faire l'objet à elle seule d'un sujet de mémoire; il y sera répondu ici de façon succincte. Pour ce faire, il conviendra, premièrement, de traiter brièvement de l'évaluation globale de l'ARE et, deuxièmement, de nous pencher sur deux projets d'agglomération, l'un rejeté, l'autre accepté pour en extraire les enseignements principaux.

4.1 ÉVALUATION DE L'ARE

Fin 2007, les projets d'agglomération transmis à l'ARE représentaient environ 17 milliards d'investissement, dont 5 à 8.5 milliards pour la Confédération (subventionnement de 30 à 50%) pour les années 2011-2014 et 2015-2018. Ce montant dépassait de loin la capacité fédérale de

2.5 milliards via le Fonds d'infrastructure. Fin 2008, l'ARE a publié un rapport d'évaluation global ainsi qu'un rapport pour chaque projet d'agglomération satisfaisant aux exigences de base.

Dans le chapitre précédent, nous avons vu que la Confédération s'était laissée une marge de manœuvre, d'une part, au niveau de la pondération des critères pour la détermination de l'utilité et, d'autre part, au niveau de la méthodologie pour la détermination des coûts. Ainsi, dans le cadre de son évaluation des projets d'agglomération, la Confédération apporte les compléments nécessaires sur les méthodes d'évaluation retenues. La détermination de l'utilité se base sur des critères d'efficacité⁷⁰, rapportés à l'évolution de l'agglomération avec et sans les mesures prévues dans le projet. Tous les critères ont la même pondération et sont notés sur une échelle allant de 0 à 3 points⁷¹. L'évaluation du coût des mesures a été déterminée au moyen de la comparaison du coût de toutes les mesures des projets présentés classées en fonction de la taille de l'agglomération en nombre d'habitants⁷². Sur la base de la comparaison des mesures pour des projets d'agglomération de taille similaire, une échelle de coût de 5 niveaux, allant de «très élevé» à «très faible» a été établie empiriquement (tableau ci-dessous).

70 ARE (2009). *Les critères comptent un certain nombre de sous-critères. L'ARE a finalement décidé d'évaluer l'utilité d'un projet d'agglomération au moyen de 4 critères et non de 5 comme présenté au chapitre 3. Le critère «appréciation des coûts d'investissement» (CE5) se fait au moyen de l'évaluation du coût des mesures. P.23.*

71 ARE (2008), *Examen des projets d'agglomération - Rapport explicatif*, p. 24.

72 *Cette classification a sensiblement évolué par rapport aux Directives du 12 décembre 2007, car les catégories «grandes agglomérations» et «agglomérations moyennes à grandes» sont devenues respectivement «plus de 300'000 habitants» et «entre 100'000 et 300'000 habitants» au lieu de «plus de 200'000 habitants» et «entre 100'000 et 200'000 habitants».*

QUELS SONT LES ENSEIGNEMENTS QUE L'ON PEUT TIRER DE L'ÉVALUATION FAITE PAR L'ARE DES PROJETS D'AGGLOMÉRATION DE PREMIÈRE GÉNÉRATION?

Évaluation du coût	Très élevé 1	Élevé 3	Moyen 5	Faible 7	Très faible 9
Grandes agglomérations	> 250 mios	250 à 80 mios	80 à 30 mios	30 à 10 mios	< 10 mios
Agglomérations moyennes à grandes	>150 mios	150 à 50 mios	50 à 15 mios	15 à 5 mios	< 5 mios
Agglomérations petites à moyenne	> 90 mios	90 à 30 mios	30 à 10 mios	10 à 3 mios	< 3 mios
Petites agglomérations	> 30 mios	30 à 10 mios	10 à 3 mios	3 à 1 mios	< 1 mios

Source: ARE

La marge de manœuvre que la Confédération s'était réservée lui a permis de travailler de manière empirique (comparaison des projets entre eux) afin d'évaluer l'utilité des mesures ainsi que leur coût. «*Le travail d'évaluation de la Confédération a été très bien fait, très bien argumenté et n'a suscité que très peu de contestations*»⁷³.

Sur les 30 projets qui lui ont été soumis seuls 26 ont été retenus. En effet, l'ARE n'a pas retenu ceux de Wil, de Stans et de Langenthal, en raison du non-respect des exigences de base, alors que celui de Fribourg a été rejeté car il ne satisfaisait pas aux critères d'efficacité. Les décisions de cofinancement fédéral des projets d'agglomération ont quasiment toutes été comprises entre 35 et 40% (deux projets ont obtenu 30% de cofinancement fédéral)⁷⁴. Aussi, bien que la Confédération, en vertu de la LUMin, se doive de subventionner les projets d'agglomération les plus performants, force est de constater que le cofinancement a été largement réparti. Ce dernier est ainsi fortement marqué par le fédéralisme.

⁷³ Entretien avec M. Conforti, Team +, le 5 août 2010 (annexe 1). Cette entreprise a participé à l'élaboration du projet d'agglomération de Bulle que la Confédération a cofinancé à hauteur de 40%.

⁷⁴ RS 089.083, pp. 7547 – 7548.

4.2 ÉVALUATION DE L'ARE DE DEUX PROJETS D'AGGLOMÉRATION DE 1^{ÈRE} GÉNÉRATION

Traiter brièvement de l'évaluation de deux projets d'agglomération permettra de faire ressortir des éléments concrets à même de poursuivre l'analyse de la politique publique fédérale. Par ailleurs, ces éléments seront utiles lors du chapitre 5. Pour des raisons liées principalement à l'évaluation de l'ARE, l'analyse portera sur l'agglomération Lausanne-Morges et sur l'agglomération de Fribourg. Le projet de cette dernière a été rejeté par l'ARE, alors que le projet de Lausanne-Morges a bénéficié du cofinancement fédéral maximum (40%).

4.2.1 PROJET D'AGGLOMÉRATION DE FRIBOURG

Tout d'abord, il convient de signaler que le projet urgent du pont de la Poya a été cofinancé par la Confédération⁷⁵ et que cette mesure n'intervient pas dans l'évaluation globale du projet (voir chapitre 3). Fin 2003, l'Assemblée constitutive de l'agglomération, composée des délégués des 11 communes membres, a été mise en place et le projet d'agglomération a été lancé dès 2004. C'est sur la base d'une convention entre l'Assemblée constitutive et le Conseil d'État fribourgeois (entité responsable) que le projet d'agglomération a été transmis fin 2007 à l'ARE. Avec une population de 75'915 habitants en 2000, l'agglomération de Fribourg se situe dans la catégorie des agglomérations «petite à moyenne».

Enseignements du projet d'agglomération de Fribourg

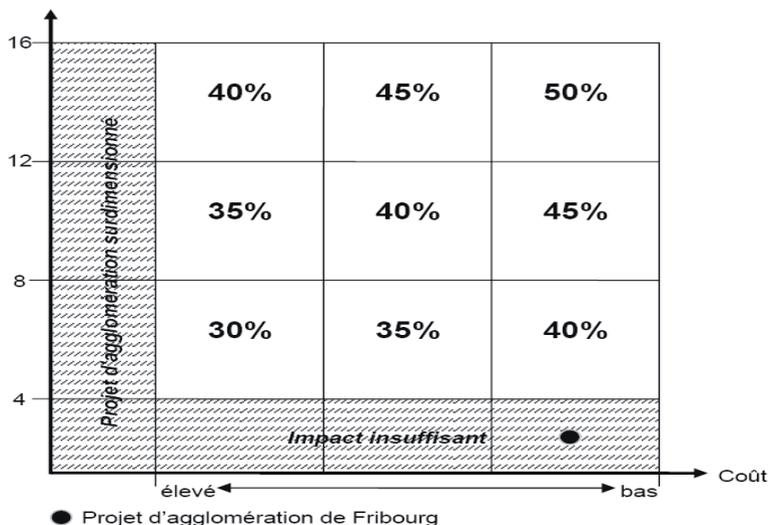
Le projet a passé le stade des exigences de base, mais l'évaluation de l'ARE est particulièrement sévère sur la moitié des critères d'efficacité («*Encouragement du développement vers l'intérieur*» et «*Réduction des atteintes à l'environnement*») puisqu'ils n'ont obtenu aucun point (sur 3). L'ARE souligne que le projet d'agglomération propose un dimensionnement beaucoup trop généreux des surfaces à bâtir. En effet, non seulement les terrains à bâtir légalisés ne sont pas remis en question

⁷⁵ La Confédération a cofinancé à hauteur de 50% soit 67.5 millions le Pont de la Poya (FF 2007 8019).

QUELS SONT LES ENSEIGNEMENTS QUE L'ON PEUT TIRER DE L'ÉVALUATION FAITE PAR L'ARE DES PROJETS D'AGGLOMÉRATION DE PREMIÈRE GÉNÉRATION?

mais encore le projet propose d'urbaniser de nombreuses et vastes zones qui sont réparties quasiment sur l'ensemble du territoire des communes de l'agglomération. Par ailleurs, le développement urbanistique proposé n'est pas coordonné avec les transports. Sur un maximum de 12 points, le projet d'agglomération de Fribourg n'a obtenu que 2 points (illustration du résultat dans le tableau ci-dessous)⁷⁶.

Utilité (CE1-4)



(Source: ARE)

4.2.2 PROJET D'AGGLOMÉRATION LAUSANNE-MORGES

Tout d'abord, il convient de signaler que l'agglomération Lausanne-Morges a bénéficié du cofinancement fédéral pour les projets urgents du M2 (métro Ouchy – Les Croisettes), de la Gare de Prilly-Malley et de l'aménagement du réseau de bus des TL⁷⁷. Ces mesures n'interviennent pas dans l'évaluation globale du projet. L'agglomération est composée

⁷⁶ ARE, (2008), *Projet d'agglomération Fribourg – Rapport d'examen de la Confédération*.

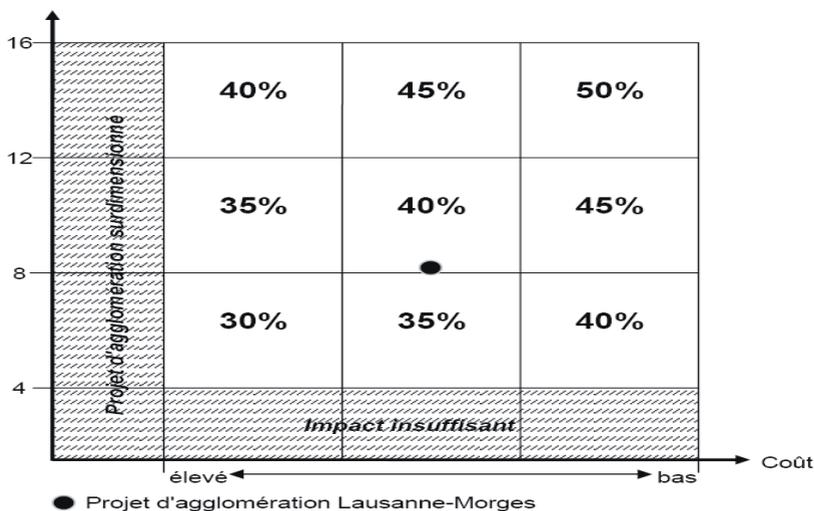
⁷⁷ La Confédération a soutenu ces projets urgents à hauteur de 180 millions (arrêté fédéral concernant le crédit global pour le Fonds d'infrastructure du 4 octobre 2006).

de cinq territoires (Région Morges, Ouest Lausannois, Lausanne, Nord Lausannois, Est Lausannois), totalisant 34 communes⁷⁸.

Enseignements du projet d'agglomération Lausanne-Morges

Le projet de cette agglomération, qui est une des plus grandes du pays (plus de 300'000 habitants), a très bien été évalué par l'ARE (8 points sur 12) puisqu'il a obtenu un financement de 40% (illustration du résultat dans le tableau ci-après).

Utilité (CE1-4)



(Source: ARE)

- Existence sociologique de l'agglomération

L'agglomération Lausanne-Morges constitue un espace de vie. En effet, les cinq territoires qui la composent sont interdépendants et ces territoires entretiennent des relations fortes avec la capitale vaudoise (moins sûr avec le territoire de Morges). La forte mobilité de la population entre les différents territoires de l'agglomération pour des

⁷⁸ ARE, (2008), *Projet d'agglomération Lausanne-Morges – Rapport d'examen de la Confédération*.

causes de travail, de formation, de consommation ou de loisirs crée le sentiment de vivre dans un même ensemble. Ce sentiment d'appartenir à une même unité géographique est très positive pour l'acceptation populaire des mesures envisagées dans le cadre du projet d'agglomération. Par ailleurs, les autorités de l'agglomération ont une tradition de collaboration ce qui constitue aussi un facteur de succès.

- Entité responsable

Tous les partenaires (communes, associations régionales et Canton) sont liés par une convention⁷⁹ et le projet est dirigé par un Comité de pilotage composé de représentants de tous les partenaires. Toutefois, compte tenu du nombre de territoires et de communes, le Canton de Vaud a été désigné entité responsable du projet. Ce point est de nature à répondre à l'exigence de la Confédération (EB1) et donc de permettre la relation avec la Confédération pour la mise en œuvre des mesures. Toutefois, les poids et les intérêts divers et variés des différents territoires et communes qui composent l'agglomération font que la gestion du projet à l'interne de l'agglomération est pour le moins complexe⁸⁰.

- Nécessité d'améliorer la situation dans l'Ouest lausannois

Les neuf communes de l'Ouest lausannois collaborent depuis 1999 sur les questions de coordination entre transports et urbanisation; elles ont signé une convention en 2004 (Schéma directeur de l'Ouest lausannois - SDOL)⁸¹. L'imbrication et l'interdépendance de ces communes sur des territoires stratégiques (Arc-en-ciel et Malley), ainsi que les problèmes qui leur sont liés ont forcé la collaboration intercommunale, dans le but de penser le développement au-delà des frontières et des intérêts individuels des communes. Le projet d'agglomération Lausanne-Morges a pleinement bénéficié du dynamisme du SDOL puisque ce dernier en fut le fer de lance.

⁷⁹ Convention pour la mise en œuvre du projet d'agglomération Lausanne-Morges, 27 février 2007.

⁸⁰ En effet, il n'est pas simple de réunir autant d'acteurs communaux régionaux et cantonaux (www.lausanne-morges.ch).

⁸¹ Convention entre les 9 communes de l'Ouest Lausannois pour la réalisation d'un développement urbanistique concerté, fin 2004. Convention entre les 9 communes et le Canton de Vaud pour la collaboration et la réalisation des principes du SDOL, début 2005.

- Capacité à changer l'affectation du sol dans le secteur de «l'Arc-en-ciel»

Dans le cadre de la mise en œuvre des mesures prévues dans le projet d'agglomération, des mesures de modification de l'affectation du sol (dézonage) ont notamment été acceptées dans le cadre de la requalification du secteur de «l'Arc-en-ciel» dans l'Ouest-lausannois. La capacité de requalifier un secteur au moyen de cette démarche politiquement sensible est un fort atout pour le projet d'agglomération⁸².

- Démarche participative

L'expérience du projet «*Métamorphose*» mené par la ville de Lausanne nous montre que la mise en place d'une stratégie d'intégration de la population est essentielle. En effet, le projet «*Métamorphose*» vise notamment à démolir le Stade olympique de la Pontaise, afin de densifier le haut de la ville et de créer un transport public performant pour le desservir. Ce projet a fait l'objet d'une opposition de la part de l'Association «*Mouvement de défense de Lausanne*» et la population vaudoise a été appelée à se prononcer. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, en matière d'aménagement du territoire, le pouvoir de la démocratie directe ne doit pas être négligé. Malgré l'intense campagne menée par les opposants⁸³, la population a confirmé le projet des autorités⁸⁴ (votation du 27 septembre 2009). Cela nous invite à souligner la qualité de l'intégration de la population lausannoise dans le cadre de ce projet d'agglomération.

- Des grands principes qui doivent être confirmés

Les cas de l'«*Arc-en-Ciel*» et de «*Métamorphose*» démontrent que les projets d'agglomération arrêtent en partie de grands principes⁸⁵. La question de leur réalisation, au niveau technique et politique, se vérifie pendant la période de quatre ans qui suit le dépôt du projet d'agglomération auprès de l'ARE et qui précède la libération des crédits

82 Communiqué de presse portant sur un périmètre très étendu et stratégique, le plan directeur localisé intercommunal de l'Arc-en-Ciel est adopté, SDOL, Renens, 6 juillet 2010.

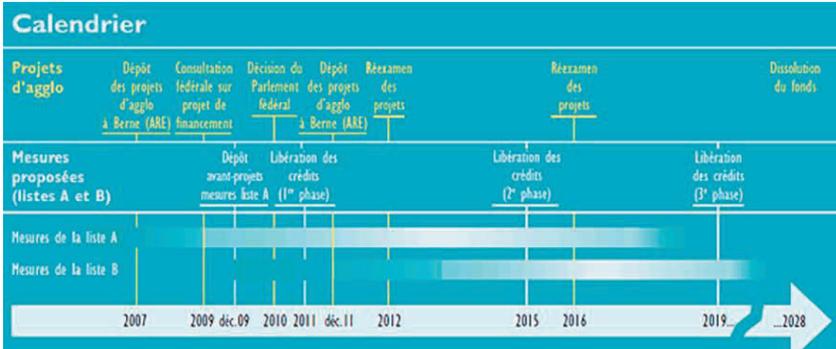
83 Association «Mouvement de défense de Lausanne» (www.mdl-lausanne.ch).

84 La Municipalité de Lausanne a toutefois complété le projet en maintenant une zone sportive au nord de la ville sur un terrain à côté de l'aérodrome de la Blécherette.

85 Cela est particulièrement vrai pour les mesures B et C (voir chapitre 3).

QUELS SONT LES ENSEIGNEMENTS QUE L'ON PEUT TIRER DE L'ÉVALUATION FAITE PAR L'ARE DES PROJETS D'AGGLOMÉRATION DE PREMIÈRE GÉNÉRATION?

fédéraux. Durant cette période, les agglomérations devront avoir fait les démarches et études complémentaires à même de démontrer la possible mise en œuvre des mesures et celles-ci devront avoir été définitivement validées au niveau politique.



Source: www.lausanne-morges.ch

4.3 ENSEIGNEMENTS DE L'ÉVALUATION PAR L'ARE DES PROJETS D'AGGLOMÉRATION DE PREMIÈRE GÉNÉRATION

Le cas de l'Agglomération de Fribourg indique qu'un projet peut être rejeté au stade des critères d'efficacité. L'appréciation du caractère fédéraliste du cofinancement pour les projets de première génération est un élément qui atténue le caractère objectif des évaluations de l'ARE et non l'inverse. Force est donc de constater que la politique incitative fédérale a parfaitement joué son rôle. En effet, cantons et communes ont été disposés à collaborer et donc à renoncer en partie à leurs prérogatives en matière d'aménagement du territoire en déposant des projets d'agglomération transports et urbanisation auprès de l'ARE fin 2007. De plus, ce sont les cantons et les communes qui paieront la grande part des mesures proposées dans les projets. Par ailleurs, le projet d'agglomération Lausanne-Morges nous indique notamment que le

besoin (en particulier dans l'Ouest lausannois) est un puissant facteur de collaboration.

5 QUELS SONT LES ATOUTS ET LES FAIBLESSES DES AGGLOMÉRATIONS RIVIERA ET MONTHEY-AIGLE?

Pour répondre à cette question, il s'agira, tout d'abord, de rendre compte de l'évolution des exigences et des critères de la Confédération. Nous nous pencherons ensuite sur les caractéristiques des agglomérations Riviera et Monthey-Aigle⁸⁶ afin de déterminer quels pourraient être leurs atouts et leurs faiblesses dans le cadre de l'élaboration d'un projet d'agglomération de seconde génération.

5.1 ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

De manière générale, l'évolution des exigences et des critères fédéraux pour le dépôt des projets d'agglomération de seconde génération s'appuie en grande partie sur l'expérience des projets de première génération. En effet, l'élaboration de la politique publique était novatrice. Aussi, les projets de première génération ont permis de procéder à quelques ajustements qui se traduisent essentiellement par un travail de reformulation. Cela s'explique par le fait que la marge de manœuvre était réduite par rapport au programme politico-administratif qui fixe le cadre de la politique publique fédérale. Enfin, un changement fondamental des règles du jeu entre les projets d'agglomération de première et de seconde génération aurait été politiquement difficile⁸⁷.

L'expérience devrait aussi permettre aux porteurs de projets d'agglomération de seconde génération de s'adapter. En effet, les projets d'agglomération de première génération avaient eu tendance à faire figurer de façon exhaustive toutes les mesures concernant la

⁸⁶ Dans ce travail, le nom des projets reprend celui donné par la Confédération. Toutefois, pour information, le projet d'agglomération Riviera a finalement été baptisé «Rivelac» alors que celui de Monthey-Aigle, «Chablais».

⁸⁷ ARE (2010). Les directives 2010 remplacent le manuel d'utilisation (ARE, 2004), les directives de 2007 et le rapport explicatif de l'évaluation des projets d'agglomération du 12.12.2008.

problématique des transports et de l'urbanisation. *«Toutes les mesures avaient été mises dans les projets de première génération. C'était nouveau et c'était donc la voie qui avait été choisie dans de nombreux projets; il y avait donc une certaine surenchère. L'expérience a montré que la Confédération a accepté les projets mais pas l'ensemble de leurs mesures. Pour les seconds projets, il faudra tenir compte du fait que des mesures peuvent être non subventionnées par la Confédération mais doivent toutefois être mises en œuvre par l'agglomération. Toutefois ce type de mesures est à même de faire augmenter la note finale»⁸⁸.*

5.2 LES PROJETS D'AGGLOMÉRATION RIVIERA ET MONTHEY-AIGLE

Il est intéressant d'étudier l'agglomération Riviera car il s'agit de la seconde agglomération du Canton de Vaud en termes de population et d'emplois, elle est donc importante pour le développement du canton avec notamment la présence de Montreux, seconde commune du canton en termes de population. L'étude de l'agglomération Monthey-Aigle est intéressante puisqu'il s'agit d'une agglomération au territoire atypique constitué de deux centres. Par ailleurs, ces deux agglomérations ont chacune réalisé une pré-étude dont l'objectif était de définir les conditions dans lesquelles un projet d'agglomération pourrait être lancé. Aussi, dans un souci méthodologique, il est opportun de traiter en parallèle ces deux projets qui sont à peu près au même stade d'élaboration.

5.2.1 ANALYSE DES ATOUTS ET FAIBLESSES DES PROJETS D'AGGLOMÉRATION RIVIERA ET MONTHEY-AIGLE

L'analyse des atouts et faiblesses des projets d'agglomération Riviera et Monthey-Aigle se base, d'une part, sur les quelques enseignements concrets que l'on a tiré lors du chapitre précédent des deux projets d'agglomération de première génération; et surtout sur le respect des exigences et critères de base de la Confédération présentés lors du chapitre 3. L'examen des pré-études menées par chacune de ces agglomérations permettra d'appréhender la structure du territoire, des transports et de dégager les enjeux, les atouts et les faiblesses de

⁸⁸ Entretien avec M. Conforti, Team +, le 5 août 2010 (annexe 1).

l'agglomération. Cette analyse permettra aussi d'apprécier la volonté fondamentale des autorités communales de porter un projet commun dans les domaines des transports et de l'urbanisation. Sur ces bases, la vision d'un responsable politique impliqué dans la démarche apportera un éclairage important sur la volonté des autorités des communes du périmètre d'aller plus en avant dans la démarche. Un projet d'agglomération a des implications pour les communes qui y participent; les autorités communales doivent, d'une part, renoncer à une partie de leur pouvoir de décision en matière d'aménagement du territoire et d'autre part, ces autorités doivent surtout envisager le développement urbanistique à l'échelle de l'agglomération, ce qui pourrait contrecarrer celui prévu à l'échelle communale. Il s'agit donc d'une pesée d'intérêt entre les intérêts communaux et ceux de l'agglomération. Il est donc essentiel de juger de la volonté des autorités communales à renoncer à une partie de leurs prérogatives et d'éventuellement sacrifier une partie des intérêts communaux en matière de développement au profit de ceux de l'agglomération. Par ailleurs, déterminer les atouts et les faiblesses au niveau des réelles possibilités de développer des mesures de transports et d'urbanisation dans ces deux agglomérations nécessite l'avis d'un professionnel de l'urbanisme ayant des connaissances spécifiques du territoire de chacune de ces deux agglomérations.

Pré-étude: intérêt pour un projet d'agglomération

Une pré-étude (tout comme une étude) pour un projet d'agglomération étant une démarche volontaire, les objectifs de cette démarche sont fixés par la configuration du territoire en question mais aussi par les objectifs arrêtés par les porteurs de projet. Le périmètre de l'agglomération arrêté selon les critères de l'OFS (voir chapitre 2) ne correspond pas forcément à la réalité du terrain. En effet, l'existence sociologique de l'agglomération (définition inspirée des travaux du professeur Kübler, voir chapitre 2) ainsi que le climat de confiance entre les autorités politiques sont des éléments essentiels pour développer, dans le cadre du projet d'agglomération, des mesures permettant d'améliorer la qualité de vie sur ce territoire en termes de transports, de protection de l'environnement et d'urbanisation. Dans la mesure où un projet d'agglomération doit être porté par les autorités politiques de

l'agglomération et être soutenu par sa population, les frontières cantonales et l'absence d'un passé de collaboration peuvent, par exemple, être des obstacles difficiles à dépasser. Une pré-étude a premièrement comme objectif d'arrêter le périmètre de l'agglomération pour lequel un projet d'agglomération peut être développé. Deuxièmement, la pré-étude peut permettre d'évaluer les possibilités et les opportunités pour le territoire de développer telle ou telle mesure d'urbanisation et de transport au sens des exigences et critères définis par l'ARE.

Les entretiens: une analyse qualitative

Les entretiens apporteront une plus-value déterminante à la présente analyse. En effet, dans la mesure où les projets d'agglomération de la Riviera et de Monthey-Aigle sont en phase d'élaboration, la démarche qualitative de l'entretien est à même de fournir des informations sur les atouts et les faiblesses de ces deux projets. Les entretiens tendront vers le type semi-directif. *«En ce sens qu'il n'est ni entièrement ouvert ni canalisé par un grand nombre de question précises (...) afin que l'interviewé puisse parler ouvertement, dans les mots qu'il souhaite et dans les mots qui lui convient»⁹⁰*. Pour que ces entretiens apportent réellement une plus-value objective à l'analyse des atouts et des faiblesses de ces agglomérations, il s'est agi de veiller à choisir des responsables politiques impliqués dans la démarche, reconnus pour leur caractère «neutre». Cette précaution d'objectivité a moins d'importance pour le choix de l'urbaniste, dans la mesure où cette personne ne se prononcera qu'au niveau technique.

⁹⁰ R. Quivy et L. Van Campenhoudt, (1995), p.195.

5.3 AGGLOMÉRATION RIVIERA

Au sens de la définition de l'OFS, le périmètre de l'agglomération Riviera est composé de dix-sept communes réparties sur le territoire de trois districts: dix communes de la Riviera (district Riviera-Pays-d'Enhaut / VD), trois communes du district d'Aigle (VD) et quatre communes du district de la Veveyse fribourgeoise (FR).



5.3.1 TERRITOIRE

Le territoire de l'agglomération est extrêmement varié puisque qu'il est constitué de zones fortement urbanisées, de zones de moyenne altitude et de montagnes, de zones agricoles, forestières et viticoles. Les axes de transports que sont l'autoroute et la ligne CFF du Simplon traversent l'agglomération d'est en ouest. L'agglomération est principalement constituée de quatre territoires distincts. Le premier de ces territoires est caractérisé par une bande littorale fortement urbanisée qui va de la commune de Corseaux à la commune de Villeneuve comprenant cinq communes de la Riviera (Corseaux, Vevey, La Tour-de-Peilz, Montreux et Veytaux) et une commune du district d'Aigle (Villeneuve). Ce territoire du bord du lac constitue la «carte postale» de la Riviera. Le deuxième territoire, qui est escarpé, se situe en dessus du littoral et est composé de sept communes de la Riviera (Chardonne, Jongny, Corsier, St.-Légier-La Chiésaz, Blonay et les hauts de Montreux et de Veytaux); ce territoire est agricole, forestier voire viticole (dans le prolongement du Lavaux) mais aussi, par endroits, fortement urbanisé. Le troisième territoire de l'agglomération constitue une autre carte postale de la Riviera: constitué de pâturages, de forêts et de reliefs montagneux (Préalpes), il abrite çà et là de petites stations de loisirs (Les Avants, Les Pléiades, Le Mont-Pèlerin, etc.), de magnifiques anciens hôtels et des lignes de funiculaires et de chemins de fer historiques. Le quatrième territoire de l'agglomération est composé de villages et de zones agricoles des trois communes de la Basse plaine du Rhône (une partie de la commune de Villeneuve ainsi que Noville et Rennaz du district d'Aigle)⁹¹ et des quatre communes du district de la Veveysse fribourgeoise⁹².

5.3.2 ÉCONOMIE

Les activités économiques se concentrent prioritairement sur la bande urbanisée le long du littoral. Dès le XIX^{ème} siècle, de nombreuses

91 Dans le cadre de la pré-étude du projet d'agglomération Riviera, le territoire de ces communes a été nommé «Basse plaine du Rhône», alors que dans le cadre de l'étude du projet d'agglomération, il a été nommé «Haut-lac». La première dénomination pouvait être ressentie comme péjorative.

92 CORAT Riviera, (2002), p. 8-9. MRS, Team +, Feddersen & Klostermann, (2009), p 20

industries s'implantèrent sur ce territoire, notamment le long de la ligne de chemin de fer de la commune de Vevey. Cette commune a toujours été le pôle industriel de la région. Jusqu'à la fin des années 1980, le secteur secondaire était bien présent dans la région avec le fer de lance que constituait les ateliers mécaniques de Vevey⁹³. La fermeture de ces derniers en 1991 est synonyme du déclin de ce secteur, qui a toutefois été, au fur et à mesure, compensé par le développement des services. A l'opposé, les grands hôtels et les chemins de fer de montagne situés à Montreux sont là pour nous rappeler que cette commune⁹⁴ est axée depuis le XIX^e siècle sur les activités touristiques. Bien que des industries se soient implantées çà et là et que les activités commerciales se soient développées, la commune de Montreux conserve son caractère touristique et résidentiel. Aujourd'hui, la Riviera est caractérisée par une grande diversité des activités économiques qui se concentrent, toutefois, dans le secteur tertiaire⁹⁵. Par effet de débordement, les activités économiques principalement commerciales (grandes surfaces) et industrielles se sont, d'une part, développées sur le territoire de la commune de Villeneuve, le long de l'autoroute et de la ligne de chemin de fer et, d'autre part, sur la commune de Châtel-St-Denis.

En 1996, au travers de sa politique de développement économique⁹⁶, le canton de Vaud a désigné trois zones de l'agglomération économiquement favorables. Le pôle économique 8a est situé en ville de Vevey; il s'agit de terrains constructibles et équipés. Plusieurs terrains situés en zone périurbaine en bordure de l'autoroute sur les territoires des communes de St-Légier et de Vevey (secteur de la Veyre) constituent le pôle 8b. Le troisième pôle économique (pôle 9) se situe

⁹³ Moullet Nicolas (2005), p. 21.

⁹⁴ *La Commune de Montreux telle que nous la connaissons aujourd'hui, fut longtemps un ensemble de villages. L'unité géographique montreusienne fut achevée lors de la dernière fusion de 1962 (Les Planches et le Châtelard). Aussi, bien que, au sens de l'OFS, toute commune de plus de 10'000 habitants est une ville, pour les habitants de Montreux, il est mal considéré de parler de la ville de Montreux.*

⁹⁵ CORAT Riviera, (2002), pp. 14-15.

⁹⁶ *Le Canton de Vaud, qui faisait partie des cantons les plus touché par la crise des années 1990, a mis en place en 1996 une politique publique économique: la politique des pôles de développement économique. Dix-neuf pôles économiques ont été sélectionnés selon différents critères (accès aux voies de communication, proximité avec des centres de recherche, potentiel de développement et de création d'emplois, etc.) Le Canton a doté cette politique publique de différents types de moyens et de mesures. Etat de Vaud, 2^em Rapport d'évaluation sur la politique des pôles de développement économique Période 2000-2005, mars 2006.*

dans le prolongement de la Riviera sur le territoire de la commune de Villeneuve (ce pôle se prolonge jusqu'à la commune d'Aigle).

Le rapport habitants/emplois de l'agglomération est faible comparativement aux autres agglomérations de l'arc lémanique⁹⁷. En effet, la Riviera, qui compte la majorité des habitants de l'agglomération, attire, d'une part, les rentiers (attraits touristiques, qualité de vie et microclimat montreusien) et, d'autre part, des habitants travaillant dans l'agglomération Lausanne-Morges ou plus loin⁹⁸. L'agglomération est composée de territoires de la Riviera, de la Basse plaine du Rhône et de la Veveyse fribourgeoise, qui confèrent à l'agglomération des capacités de développement économique complémentaires. Le développement économique dans les communes de la Basse plaine du Rhône et dans la Veveyse fribourgeoise est un grand consommateur de surface. En effet, le terrain y est moins cher, moins rare et la possibilité d'implanter de grandes entreprises y est plus importante que sur la Riviera. Ces zones sont toutefois très mal, voire pas desservies par les transports publics.

5.3.3 POPULATION

L'agglomération Riviera comptait près de 88'000 habitants au 1^{er} janvier 2008 ce qui la place au sens de la Confédération dans la catégorie des agglomérations petites à moyennes. La population se concentre dans les communes de la Riviera et particulièrement dans les trois villes que sont Vevey, La Tour-de-Peilz et Montreux. Toutefois, périurbanisation et suburbanisation se sont fortement développées sur le territoire des coteaux (communes de la Riviera qui surplombent le littoral) ainsi que dans les communes de la Basse plaine du Rhône et de la Veveyse fribourgeoise. Dans ces zones, la consommation de surface y est importante en raison de l'habitat de faible densité. En effet, ces deux territoires bénéficient des coûts élevés de l'arc lémanique en accueillant une population qui rêve d'avoir «une maison avec un bout de jardin» à

97 En 2005 le rapport emplois-habitants de l'agglomération Riviera était de 0.39 alors que celui de l'agglomération genevoise était de 0.54 et celui de l'agglomération lausannoise était de 0.55 (annexe 6, Examen des projets d'agglomération, ARE, 12 décembre 2008).

98 MRS, Team +, Feddersen & Klostermann, (2009), p. 13.

un prix plus abordable. Cette réalité est particulièrement marquée dans les communes de la Veveysse fribourgeoise.

L'évolution de la population de l'agglomération se situe au niveau de la progression du canton de Vaud, soit à environ 1% par année. Toutefois, il s'agit d'une évolution moyenne sur l'ensemble des communes de l'agglomération. Il faut souligner que la croissance de la population est particulièrement dynamique dans certaines communes de l'agglomération. En effet, les communes de la Basse plaine du Rhône et de la Veveysse fribourgeoise connaissent une croissance démographique plus importante. Durant la période allant du 1^{er} janvier 1991 au 1^{er} janvier 2008, la population a augmenté de plus de 37%; pendant la même période la croissance démographique des dix communes de la Riviera était d'un peu plus de 13%⁹⁹.

5.3.4 TRANSPORTS

Au niveau du trafic individuel de longue distance, la région veveysanne constitue un carrefour routier (autoroutes A9 et A3: Lausanne-Brigue et Fribourg). La Riviera est principalement desservie par les deux axes parallèles est-ouest que sont l'autoroute et la route cantonale (RC 780) qui longe le bord du lac (ainsi que par les liaisons verticales reliant bord du lac, autoroute et territoires des coteaux). Ces deux axes se prolongent dans la Basse plaine du Rhône et il y a une jonction autoroutière à Villeneuve. La Veveysse a aussi une jonction autoroutière à Châtel-St-Denis (A3) et les communes sont, par ailleurs, reliées à la Riviera par un réseau de routes secondaires.

L'agglomération est desservie par plusieurs lignes de train. La ligne CFF du Simplon traverse la Riviera et se prolonge à l'est dans les communes de la Basse plaine du Rhône. Ces deux territoires sont donc desservis par les trains régionaux (de Corseaux à Villeneuve), alors que seule la Riviera est desservie par les trains à longue distance (Vevey et Montreux). Le train des vignes (CFF) est un train régional qui relie Vevey aux hauts du Lavaux (Commune de Puidoux) et qui permet de

⁹⁹ *Bfs.admin.ch* > Thèmes > Population > Etat et structure de la population > Données détaillées:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/data/01.html>

relier la ligne CFF qui va sur Berne. La ligne du CEV (MOB)¹⁰⁰ relie Vevey aux Pléiades. Plusieurs trains de montagne et funiculaires à vocation touristique font la liaison entre les hauts de l'agglomération et le littoral. Enfin, la ligne régionale des transports publics fribourgeois (Palézieux-Bulle-Montbovon) dessert plusieurs villages de la Veveysse fribourgeoise ainsi que la commune de Châtel-St-Denis. Par ailleurs, tout le territoire des dix communes de la Riviera est desservi par le réseau de bus (desserte fine) Villeneuve-Montreux-Clarens-Vevey (ci-après: VMCV). Ce réseau s'étend jusqu'à la Basse plaine du Rhône (commune de Villeneuve) et aux communes de la Veveysse fribourgeoise (Châtel-St-Denis).

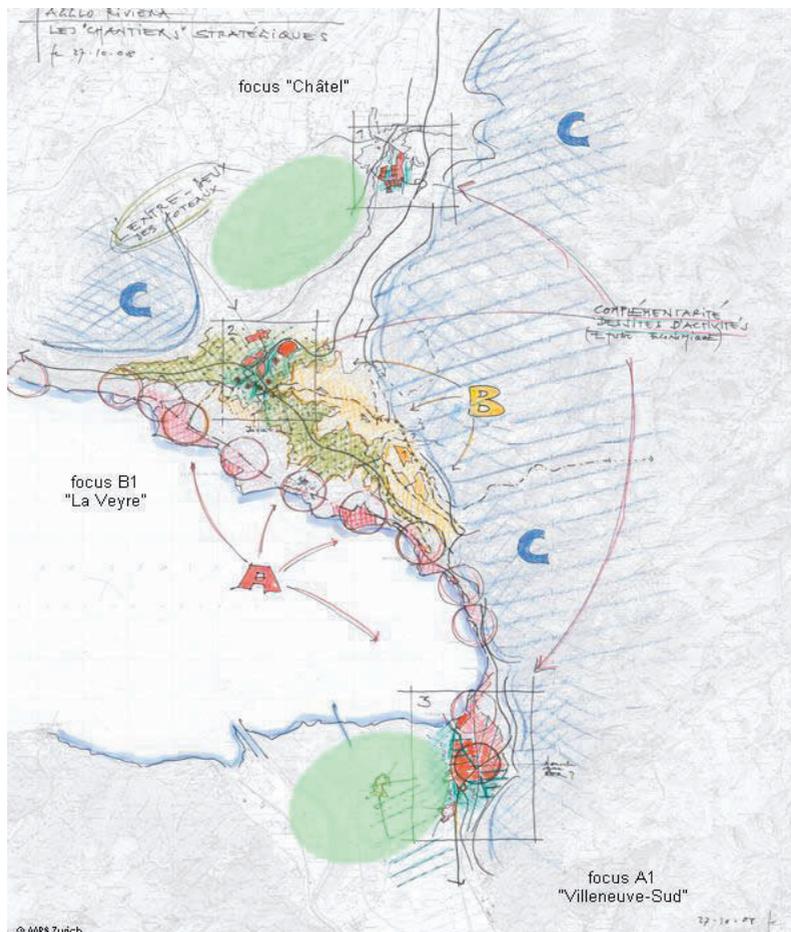
Les lignes de transports publics des VMCV et du RER sont très performantes pour les déplacements qui concernent la partie dense de l'agglomération (de Corseaux à Villeneuve). Par contre, en relation avec la dispersion de l'urbanisation et la moindre efficacité des TP dans ce type de zone, l'utilisation des TIM augmente beaucoup dès que l'on s'éloigne du littoral. Par exemple, les déplacements entre les communes de la Veveysse fribourgeoise et de la Riviera se font quasi exclusivement en TIM, ce qui a pour conséquence de créer des nuisances, notamment pour les habitants des communes de Corsier, Jongny et Chardonne.

5.3.5 PRÉ-ÉTUDE

Fin 2007, sur la base de la consultation des dix municipalités de la Riviera, la Conférence des Syndics de la Riviera (ci-après: CSD) a annoncé à l'ARE le lancement d'une pré-étude de projet d'agglomération Riviera. La CSD poursuivait l'objectif de déposer, fin 2011, un projet d'agglomération Riviera auprès de l'ARE. Dans le courant de l'année 2008, plusieurs communes ont rejoint le périmètre de pré-étude, conformément au périmètre OFS. Par ailleurs, pour des raisons de cohérence territoriale, la commune de Granges (Veveysse fribourgeoise), a été ajoutée. Le périmètre de la pré-étude comprenait donc dix-huit communes (dix communes de la Riviera, cinq de la Veveysse et trois de la Basse plaine du Rhône) et comptait 88'411 habitants au 1^{er} janvier 2008.

¹⁰⁰ www.goldenpass.ch > Les Pléiades

La pré-étude, qui a été réalisée par un partenariat de bureaux d'urbanistes¹⁰¹ en collaboration avec le Service des affaires intercommunales (ci-après: SAI),¹⁰² a mis en lumière différents éléments, dont seuls quelques-uns sont présentés ci-après. Ceux-ci ont été choisis en fonction de leur pertinence à apporter des éléments de réponse à la question de recherche de ce chapitre.



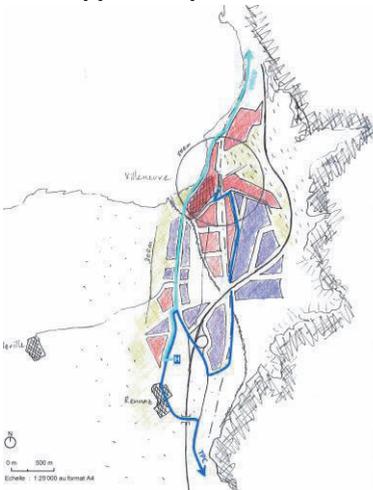
¹⁰¹ MRS, Feddersen & Klostermann et Team+

¹⁰² Pour rappel, le SAI s'occupe de tous les projets intercommunaux que les syndics des 10 communes de la Riviera lui confient.

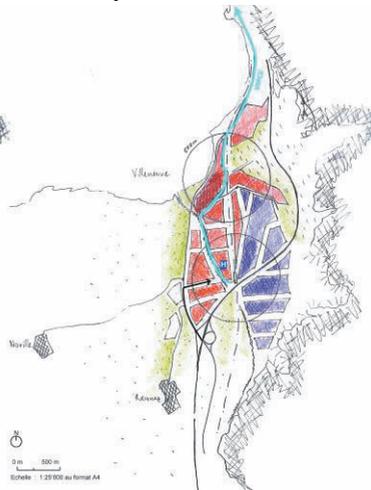
Le territoire qui surplombe la bande urbanisée du littoral ainsi que les zones agricoles de la Basse plaine du Rhône et de la Veveyse fribourgeoise sont menacés par la pression de l'urbanisation (périurbanisation). Dans la mesure où la grande majorité de ces territoires n'est pas desservie par des transports publics efficaces et qu'ils sont marqués par de l'habitat de faible densité, il convient de limiter les nouvelles constructions pour lutter contre l'étalement urbain et préserver le paysage.

Les cantons de Vaud et du Valais vont collaborer dans le domaine hospitalier afin de créer un hôpital intercantonal dont le bassin de population est composé des 10 communes de la Riviera (Vaud) et des districts d'Aigle (Vaud) et de Monthey (Valais). Pour différentes raisons, la localisation de cet hôpital a été décidée dans une zone faiblement urbanisée et faiblement reliée aux transports publics mais en revanche bénéficiant d'une très bonne accessibilité en TIM. La pré-étude a indiqué que le positionnement prévu n'était pas judicieux du point de vue de la coordination entre transports et urbanisation et qu'il faudrait envisager de le localiser à proximité de l'urbanisation existante, soit de le déplacer de quelques centaines de mètres et d'assurer son accessibilité par un TP performant.

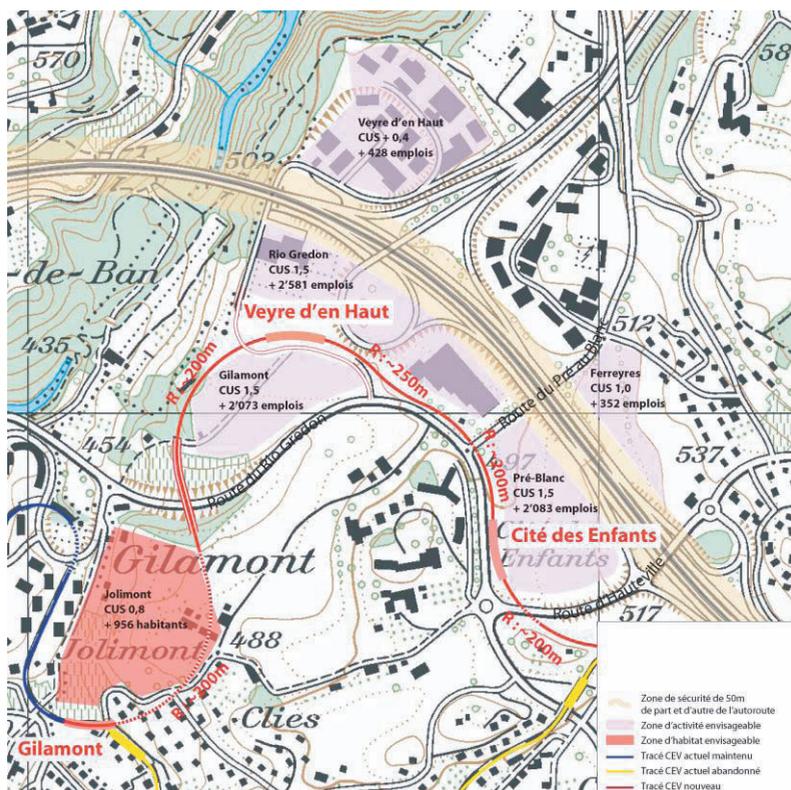
Développement prévu



Proposition alternative



Le secteur de la Veyre, qui est situé non loin de l'autoroute entre le territoire des communes de Vevey et de St-Légier-la-Chiésaz pourrait constituer un pôle de développement majeur dans la mesure où des activités économiques et de l'habitat pourraient y être implantés. Pour ce faire, il faudrait que cette zone soit desservie par un TP performant, la pré-étude propose donc d'étudier la déviation de la ligne du CEV.



Source: mrs, Team+, F&K

La pré-étude a été terminée au début de l'été 2009, et les dix-huit municipalités du périmètre d'étude se sont prononcées quant à la

poursuite du projet d'agglomération fin août 2009. Comme proposé dans les conclusions, seules quatorze communes (dix de la Riviera, trois de la Basse plaine du Rhône ainsi que Châtel-St-Denis) participeront à une étude de projet d'agglomération. Les raisons de la non-participation de quatre communes de la Veveyse fribourgeoise (Attalens, Bossonnens, Granges et Remaufens) au projet d'agglomération tient au fait que ce dernier leur aurait certainement imposé une diminution drastique de leurs zones à bâtir, artisanale et industrielle (politiquement très délicat), sans qu'elles puissent bénéficier du développement de nouvelles infrastructures (balance entre coûts et bénéfices). En mai 2010, pour des raisons de cohérence territoriale et politique, la commune de Roche (district d'Aigle /VD), située dans la Basse plaine du Rhône, a rejoint le périmètre de l'agglomération qui comptait un bassin de population de 83'688 habitants au 1^{er} janvier 2008.

Périmètre pour l'étude du projet d'agglomération: Population au 1er janvier 2008

Blonay	District de la Riviera / VD	5'430
Chardonne	District de la Riviera / VD	2'827
Corseaux	District de la Riviera / VD	2'074
Corsier-sur-Vevey	District de la Riviera / VD	3'162
Jongny	District de la Riviera / VD	1'423
Montreux	District de la Riviera / VD	23'800
Saint-Légier-La Chiésaz	District de la Riviera / VD	4'690
La Tour-de-Peilz	District de la Riviera / VD	10'501
Vevey	District de la Riviera / VD	17'109
Veytaux	District de la Riviera / VD	827
Villeneuve	District d'Aigle / VD	4'431
Noville	District d'Aigle / VD	697
Rennaz	District d'Aigle / VD	595
Roche	District d'Aigle / VD	900
Châtel-Saint-Denis	District de la Veveyse / FR	5'222
		83'688

Source: OFS

5.3.6 ATOUTS ET FAIBLESSES

En relation avec les éléments analysés jusqu'ici, nous allons à présent déterminer, au moyen de deux entretiens, ce qui peut handicaper ou favoriser l'élaboration d'un projet d'agglomération qui puisse être bien noté par la Confédération. M. Salvi, Syndic de la Commune de Montreux et Président de la Commission consultative pour l'aménagement du territoire qui regroupe les dix communes de la Riviera (ci-après: CORAT), et qui a dirigé la pré-étude du projet d'agglomération Riviera, apportera un regard politique (annexe 2). En outre, M. Conforti, urbaniste pour l'entreprise Team+¹⁰³, membre du groupement de mandataires qui a réalisé la pré-étude du projet d'agglomération, apportera, quant à lui, une vision technique (annexe 3).

5.3.6.1 ATOUTS

Intensité des collaborations intercommunales sur la Riviera

Les 10 communes de la Riviera collaborent dans une multitude de domaines. Les autorités de ces communes ont une vision régionale et c'est donc naturellement qu'elles ont lancé, en 2007, une démarche en vue de développer un projet d'agglomération dans les domaines transports et urbanisation¹⁰⁴. «*La Riviera a décidé de saisir l'opportunité de la politique fédérale afin de prendre son destin en main dans les domaines des transports et de l'urbanisation*»¹⁰⁵. Les 10 communes de la Riviera ont une forte tradition de collaborations intercommunales. En effet, ces communes étant imbriquées, le besoin de collaborer se fit sentir dès les années 1970. Depuis cette période, un service ad hoc (Service des intérêts généraux de la ville de Vevey puis SAI) est responsable d'une grande partie de ces collaborations intercommunales (annexe 4). «*Connaître ses interlocuteurs et avoir l'habitude de*

103 M. Conforti et Team+ ont réalisé le projet d'agglomération de Bulle (MOBUL). Ce projet d'agglomération de première génération a été bien accueilli par la Confédération puisqu'il a obtenu un taux de subventionnement fédéral de 35%.

104 Les dix communes de la Riviera ont aussi entrepris des démarches liées au Projet-modèle (volet institutionnel de la politique fédérale des agglomérations).

105 Entretien avec M. Salvi, Syndic de Montreux, le 29 juillet 2010 (annexe 2).

collaborer est certainement un avantage pour mener à bien ce type de projet»¹⁰⁶.

Existence sociologique de l'agglomération

L'agglomération Riviera est un espace de vie. En effet, bien que l'attachement des habitants à leur commune de résidence puisse demeurer fort, ils ont le sentiment d'appartenir à la Riviera¹⁰⁷. Avec quelques nuances, ce sentiment d'appartenance s'étend aux habitants des communes de la Basse plaine du Rhône et à celles de la Veveysse fribourgeoise dans la mesure où ils sont naturellement attirés vers la Riviera. *«L'agglomération existe au-delà de la Riviera. Il s'agit d'un même espace de vie, des personnes habitent dans une commune mais travaillent dans une autre et des entreprises migrent sur le territoire de l'agglomération en fonction des surfaces disponibles»¹⁰⁸.*

Autorités politiques communales disposées à sacrifier des intérêts communaux au profit de l'agglomération (densification; équipement public régional; dézouage)

Il s'agit d'une condition importante de la démarche d'un projet d'agglomération: les autorités communales doivent penser le développement au niveau de l'agglomération. La commune de Montreux a un projet pour le site des Grands Prés et celle de la Tour-de-Peilz pour celui de Sully¹¹⁰. Cependant, ces parcelles pourraient éventuellement présenter un intérêt pour l'agglomération. *«Il est clair que la densification comporte des avantages. Néanmoins, il convient d'être attentif au syndrome de Monaco. La qualité de vie passe aussi par l'espace et le dégagement. Par ailleurs, il doit être possible de concilier intérêt local/communal et intérêt régional. Il est important de considérer les intérêts régionaux mais pas à n'importe quel prix. Par exemple, alors que son territoire est exigu, la commune de Vevey a besoin de*

¹⁰⁶ Ibidem

¹⁰⁷ Les vellétés maintes fois répétées de fusionner les dix Communes de la Riviera apportent une confirmation du sentiment d'appartenance à la Riviera.

¹⁰⁸ Entretien avec M. Salvi, Syndic de Montreux, le 29 juillet 2010 (annexe 2).

¹¹⁰ Durant le 1er semestre 2010, les municipalités de ces Communes ont soumis à leur Conseil communal des préavis ayant pour objet des projets urbanistiques sur ces parcelles.

surface pour construire. La délocalisation des terrains de football de Coppet dans le secteur de la Saussaz à Montreux pourrait être une solution. Toutefois, dans ce secteur, il convient d'être attentif à ne pas sacrifier la qualité paysagère (vallon) et la qualité de vie pour la construction à tout prix d'installations sportives. Il faut, au contraire, que celles-ci soient intégrées dans le paysage»¹¹¹.

La pré-étude a identifié que le territoire des trois communes de la Basse plaine du Rhône comporte les grands enjeux de l'agglomération. Le projet d'agglomération doit pouvoir y proposer des mesures de développement quitte à remettre en cause le plan partiel d'affectation des Fourches (ci-après: PPA des Fourches). *«Le besoin peut être un puissant facteur de remise en question. Toutefois, il est certain que des enjeux économiques importants sont liés au PPA des fourches (annexe 5). Au contraire d'être des obstacles, ces contraintes peuvent constituer des opportunités de repenser une dernière fois les solutions retenues»¹¹².*

Périmètre de l'agglomération

Le périmètre retenu des quinze communes pour le projet d'agglomération est un espace de vie cohérent du point de vue de l'urbanisation et des transports. En outre, il est possible d'y développer des mesures. *«Le périmètre retenu est un espace de vie (moins sûr avec Châtel-St-Denis). L'agglomération existe au niveau structurel. Il s'agit d'un bon périmètre»¹¹³.* Ce périmètre comporte un certain nombre d'atouts. *«La structure urbaine le long du lac, l'urbanisation très dense, la ligne CFF et des VMCV sont des avantages. Il s'agit d'un projet régional. Il devrait être possible de développer un tram le long du lac. En effet, sur le littoral, la densité est très importante et une telle mesure apporterait beaucoup à l'agglomération»¹¹⁴.*

Intérêts complémentaires des communes du périmètre

Les intérêts des communes de la Riviera et de la Basse plaine du Rhône peuvent apparaître comme étant divergents dans la mesure où les dix

¹¹¹ Entretien avec M. Salvi, Syndic de Montreux, le 29 juillet 2010 (annexe 2).

¹¹² Ibidem

¹¹³ Entretien avec M. Conforti, Team +, le 5 août 2010 (annexe 3).

¹¹⁴ Ibidem

communes de la Riviera souhaitent coordonner le développement sur l'ensemble de l'agglomération. Cela peut être susceptible de remettre en partie en question le PPA des Fourches, ce qui pourrait être contraire aux intérêts des communes de la Basse plaine du Rhône. *«Plutôt que de focaliser sur ce qui oppose les communes de la Riviera à celles de la Basse plaine du Rhône, il convient de rechercher ce qui les rapproche. Il est important de faire ressortir les intérêts communs afin de créer une dynamique gagnant-gagnant. Pour ce faire, le Canton a un rôle important à jouer. Les territoires des communes de la Riviera et de la Basse plaine du Rhône sont complémentaires à différents niveaux (économie, habitat, etc.). Les parties de l'agglomération hors Riviera permettent un développement complémentaire à celle-ci. Dans cet esprit, la commune de Montreux possède des parcelles dans la Basse plaine du Rhône susceptibles d'accueillir des équipements que la commune de Montreux ne peut plus réaliser sur son territoire»¹¹⁵.*

Opportunité pour mieux coordonner le développement urbanistique et des transports dans les communes de la Basse plaine du Rhône

Le développement sur le territoire des communes de la Basse plaine du Rhône devrait être un point important du projet d'agglomération. Toutefois, l'élaboration du PPA des Fourches est une longue procédure qui s'est déroulée au cours des années 1990 - 2000¹¹⁶. Ce PPA ne considère pas le développement au niveau de l'agglomération et ne prend donc pas en compte le caractère stratégique de son périmètre à ce niveau-là. *«Le projet d'agglomération devrait/pourrait remettre en partie en cause les mauvaises mesures d'urbanisation du PPA des Fourches. Dans cet esprit, le projet d'agglomération peut être une opportunité»¹¹⁷. «La problématique dépasse certainement les syndicats des trois communes de la Basse plaine du Rhône. Ils sont aussi certainement très mal conseillés. En cela le projet d'agglomération constitue une opportunité. Il faut réussir à leur faire comprendre que si le PPA des Fourches est en partie remis en question, le développement sera certes un peu retardé mais il sera meilleur. Dans le respect de la*

¹¹⁵ Entretien avec M. Salvi, Syndic de Montreux, le 29 juillet 2010 (annexe 2).

¹¹⁶ www.fourches.ch/presentation

¹¹⁷ Entretien avec M. Salvi, Syndic de Montreux, le 29 juillet 2010 (annexe 2).

problématique transports et urbanisation, il conviendrait de planifier la construction d'une ville dans le prolongement de l'urbanisation de la commune de Villeneuve»¹¹⁸.

Disposition des autorités politiques communales à investir

Les autorités communales doivent être disposées à investir tout d'abord pour financer les études, puis les mesures. Ces investissements doivent être pensés sur le long terme puisque les mesures qui seront développées amélioreront les conditions de vie au sein de l'agglomération. Sur la Riviera, les autorités politiques sont disposées à investir comme le démontre, par exemple, le financement par ces seules communes de la pré-étude. Cela est moins vrai pour les communes de la Basse plaine du Rhône qui «rechignent à mettre la main au porte-monnaie», comme cela a été observé à la suite de la pré-étude. Ces communes devraient se projeter dans l'avenir et ne pas craindre de faire les investissements nécessaires. *«L'équipement des terrains n'est pas un problème, car il est assumé par les propriétaires. A priori, le financement du développement et l'exploitation d'infrastructures de transport locales/régionales pourrait représenter une difficulté. Toutefois, ce financement est réparti entre les communes et le canton (loi sur les transports). Par ailleurs, de nombreuses communes participent en fonction du bassin de population desservi par ces transports. L'investissement dans les transports publics doit être considéré comme un investissement sur le long terme à même de créer des conditions favorables. Enfin, il faut souligner que les finances de ces communes sont saines. L'exemple de la commune de Montreux peut être parlant. Au début des années 1990, cette commune avait 70 millions de dettes pour un budget annuel équivalent, mais cela ne l'a pas empêché de financer le Centre des Congrès et d'avoir 15 ans plus tard la situation financière qu'on lui connaît»¹¹⁹.*

Proposition de mesures de mobilité de tout ordre

Le périmètre de l'agglomération permet le développement de mesures structurantes telles que celles étudiées par la pré-étude (détournement de la ligne du CEV) *«Un tram serait certainement plus défendable que le*

¹¹⁸ Entretien avec M. Conforti, Team +, le 5 août 2010 (annexe 3).

¹¹⁹ Entretien avec M. Salvi, Syndic de Montreux, le 29 juillet 2010 (annexe 2).

déplacement de la ligne du CEV. Le projet d'agglomération Riviera devrait comprendre environ 150 millions de francs de mesures dont une ou deux mesures structurantes (réhabilitation d'un funiculaire et tram)»¹²⁰ Toutefois les mesures de mobilité douce ne doivent pas être en reste. «Un projet d'agglomération a certes ses mesures phares, toutefois, il convient de ne pas négliger les petites mesures. Celles-ci sont importantes car elles participent à l'amélioration de la qualité de vie»¹²¹.

Démarche participative

Il s'agit d'une exigence de base (EB1) qui, comme on l'a vu, reprend une exigence de la LAT (article 4). L'expérience du projet d'agglomération Lausanne-Morges à travers la votation sur le projet «Métamorphose» à Lausanne indique qu'il est important de mettre en place des moyens de communication afin que la population puisse être informée des principaux enjeux et mesures et être convaincue de leurs utilités. Sur la Riviera, cette exigence est manifestement bien comprise. Les syndicats de la Riviera en sont conscients et la population est généralement réceptive à la mise en place de projets régionaux. Les conseillers communaux de la Riviera sont régulièrement informés de la démarche puisqu'ils votent le budget de la Communauté intercommunale d'équipements du Haut-Léman (ci-après: CIEHL)¹²², qui a financé la pré-étude. Par ailleurs, la pré-étude, ainsi qu'un bulletin d'information, ont été largement diffusés. «La démarche participative est très importante pour le succès d'un projet d'agglomération. En effet, il faut absolument que la population ait les moyens de s'approprier les mesures qui seront développées»¹²³. La municipalité de Châtel-St-Denis a tenu au courant son Conseil communal de la démarche entreprise au moment de la pré-étude ainsi que de la participation de la Commune au projet d'agglomération. Par contre, il ressort des suites de la pré-étude

120 Entretien avec M. Conforti, Team +, le 5 août 2010 (annexe 3).

121 Entretien avec M. Salvi, Syndic de Montreux, le 29 juillet 2010 (annexe 2).

122 La CIEHL est une convention qui indique que les 10 communes de la Riviera versent annuellement une contribution qui sert à financer les études et projets reconnu d'intérêt public régional. Cette institution est entrée en vigueur le 23 décembre 1987 (www.sai-riviera.ch > équipement).

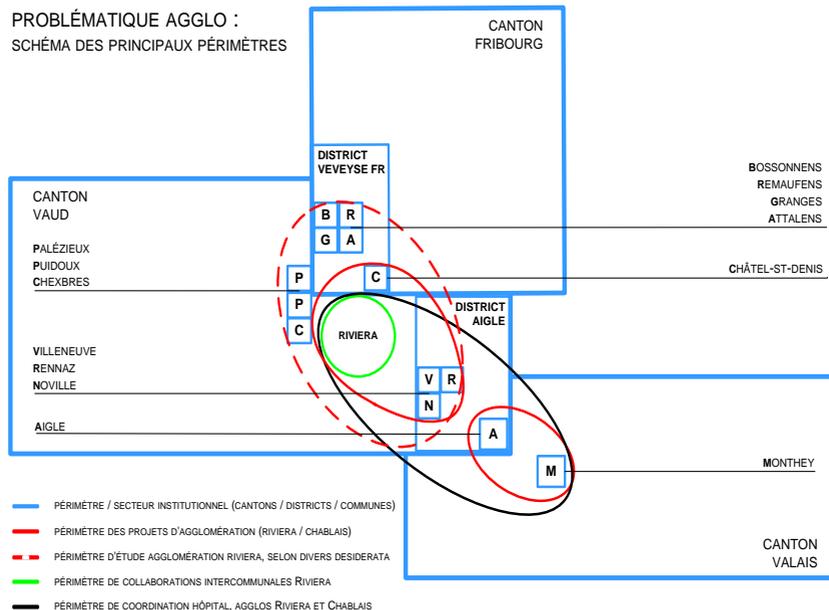
123 Entretien avec M. Salvi, Syndic de la Commune de Montreux, le 29 juillet 2010 (annexe 2)

que les municipalités de la Basse plaine du Rhône ne mesurent pas l'importance de la démarche participative. «*Je n'en pense rien..., je le constate*»¹²⁴.

5.3.6.2 FAIBLESSES

Entité responsable

Comme on l'a vu au chapitre 3, l'entité responsable, qui doit avoir la personnalité juridique, est chargée de mener l'étude. Le schéma ci-après illustre que les enjeux du projet d'agglomération Riviera, d'une part, dépassent le territoire des dix communes de la Riviera et que, d'autre part, ils doivent être coordonnés avec les enjeux d'autres périmètres.



Compte tenu des éléments qui ressortent du schéma ci-dessus, les dix communes de la Riviera ne sont pas légitimes pour piloter l'étude du projet d'agglomération et pour à terme être en l'entité responsable¹²⁵. La création d'une association de communes aurait pu être choisie. *«L'entité responsable devrait être une association de communes. En effet, les cantons ne connaissent pas le territoire et c'est aux communes de prendre en main leur destin»*¹²⁶. Toutefois, la création d'une telle association prend un certain temps; si bien que cette solution n'a même pas été évoquée. Dans la mesure où, d'une part, l'entité responsable doit être légitime pour mettre en œuvre les mesures sur les différents territoires de l'agglomération qui seront arrêtées dans le projet (voir chapitre 3), et, d'autre part, le territoire de l'agglomération est soumis à des intérêts cantonaux (hôpital, développement urbanistique dans la Basse plaine Rhône relié au pôle économique du Chablais), seul le canton de Vaud peut être le pilote du projet et par la suite en devenir l'entité responsable. Cette problématique a été exposée par la Riviera, dès septembre 2009, au Service du développement territorial (ci-après: SDT) et au Conseiller d'État M. Mermoud, chef du département de l'économie auquel est rattaché le SDT. Toutefois, pour des raisons peu explicites, l'Etat de Vaud s'est montré frileux à assumer ses responsabilités. *«Plusieurs hypothèses peuvent être avancées: le Canton ne saisit pas l'importance de son rôle ; le Canton ne souhaite pas faire usage de son autorité afin de ne pas froisser les Communes de la Basse plaine du Rhône; par manque de temps et/ou d'intérêt»*¹²⁷. Le «manque d'intérêt» de l'Etat de Vaud peut notamment s'expliquer par le fait qu'il concentre son énergie sur les projets d'agglomération de première génération retenus par l'ARE et particulièrement sur l'agglomération Lausanne-Morges, qui constitue son projet phare. Mais dans le courant du premier semestre 2010, le Canton a finalement accepté d'assumer la fonction de pilote de l'étude du projet d'agglomération. Sans parler de la perte de temps, ces attermoissements pourraient au final avoir des conséquences négatives pour l'élaboration du projet d'agglomération

125 Si tel avait été le cas, il faudrait encore que la Riviera trouve la structure adéquate ayant la personnalité juridique.

126 Entretien avec M. Conforti, Team +, le 5 août 2010 (annexe 3).

127 Entretien avec M. Salvi, Syndic de Montreux, le 29 juillet 2010 (annexe 2).

puisque la collaboration entre les acteurs sera marquée par ce déficit de confiance.

Positionnement de l'hôpital

Bien que la Confédération ait approuvé l'idée d'étudier l'éventuel déplacement de l'hôpital¹²⁸, les Conseillers d'État MM. Mermoud et Maillard¹²⁹ ont, lors d'une séance extraordinaire, clairement indiqué aux syndicats de la Riviera que le positionnement de l'hôpital intercantonal sur le terrain de la Granges des Tilles à Rennaz devait être considéré comme une donnée de base¹³⁰. Il faut comprendre que la création d'un hôpital dans l'est vaudois est un «serpent de mer». La pré-étude a en effet mis en évidence que la coordination des transports et de l'urbanisation n'a pas été la logique de ce dossier, mené par le Département de la santé et de l'action sociale (ci-après: DSAS). L'objectif était de localiser un hôpital intercantonal ni trop loin du territoire valaisan ni trop loin de la Riviera, plus grand bassin de population. Différents terrains ont été envisagés (notamment à Aigle) mais c'est finalement le terrain de la Granges des Tilles à Rennaz qui a été retenu¹³¹. Cet emplacement constitue un handicap car il n'aura pas de lien avec l'urbanisation existante. En outre, cet hôpital de 300 lits de soins aigus devrait compter environ 1000 emplois plein temps¹³² et son accessibilité en transports publics sera pour le moins inefficace. Il y a une contradiction entre le fait qu'il s'agisse d'un ouvrage régional et intercantonal et le fait qu'il sera desservi depuis la Riviera par des transports publics locaux (prolongement de la ligne de bus n°1 des VMCV)¹³³. Il est donc fort à parier qu'une grande proportion des employés, visiteurs et patients gagneront l'hôpital en transports individuels motorisés. Le fait que l'étude du projet d'agglomération ne puisse réenvisager le positionnement de l'hôpital, quitte à le confirmer là où il est prévu, sera certainement un point faible du projet. La

128 Cette question a été suivie de près par l'ARE dans le cadre de la pré-étude.

129 En charge du Département de la santé et de l'action sociale.

130 Rossier Colette, Meyer de Stadelhofen Laurence (2010), p. 6.

131 http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dsas/cd/Synthese.pdf

132 http://www.hopital-riviera.ch/nouvel_hopital.htm

133 L'accessibilité en TP depuis l'agglomération Monthey-Aigle sera encore moins efficace. De ce côté, une ligne de bus (Transports publics du Chablais) devrait desservir l'hôpital depuis Aigle.

Confédération ne pénalise pas l'existant mais la première pierre de cet hôpital n'a pas encore été posée; pire, il ne figure pas dans la révision du Plan directeur cantonal de l'été 2009¹³⁴, ne fait pas l'objet d'un plan d'affectation cantonal et le concours d'architecture n'a été lancé qu'au cours du premier semestre 2010. *«C'est effectivement un handicap pour l'agglomération. La pré-étude a démontré qu'une autre solution aurait pu être trouvée et cela a suscité la polémique¹³⁵ que l'on connaît, notamment avec la Confédération. Compte tenu de cette localisation, le projet d'agglomération sera donc moins bien. Le PPA des Fourches est aussi un gros handicap. Un projet d'agglomération doit penser le développement à long terme, ce qui n'est pas le cas du PPA des Fourches»¹³⁶.*

Manque d'intérêt des Municipalités de la Basse plaine du Rhône

Bien qu'elles se soient prononcées pour faire partie du périmètre du projet d'agglomération, les Municipalités de ces communes ne font pas preuve d'un enthousiasme débordant. Ces autorités semblent, en effet, considérer ce projet d'agglomération avec défiance. Il n'est pas certain qu'elles soient disposées à sacrifier leurs intérêts communaux. *«Avec de la bonne volonté, des solutions au niveau technique peuvent toujours être trouvées. Aujourd'hui, c'est malheureusement au niveau politique que la situation est compliquée. Pour aller de l'avant, l'intervention du Canton est indispensable. Actuellement, les municipaux des communes de la Basse plaine du Rhône pensent leur développement urbanistique uniquement dans le cadre étroit de leurs frontières communales. L'agglomération représente l'espace de vie (travail, loisirs, etc.) d'une grande majorité des habitants de ces trois communes. Il faut absolument que les municipalités de ces trois communes prennent conscience de l'importance de collaborer au sein du projet d'agglomération. En aucun cas, ces communes ne peuvent maîtriser leur développement de façon autonome»¹³⁷.*

134 www.fiches-plandirecteur.vd.ch.

135 La polémique a été déclenchée suite à l'article de Daniel Audétat «Berne conteste le site de l'hôpital» du 24 Heures du 13.08.2009.

136 Entretien avec M. Conforti, Team +, le 5 août 2010 (annexe 3).

137 Entretien avec M. Salvì, Syndic de Montreux, le 29 juillet 2010 (annexe 2).

Temps à disposition

Un projet d'agglomération prend un certain temps pour être réalisé. En effet, il faut notamment que le projet d'agglomération soit mature au niveau politique et qu'il soit reconnu par la population. Par ailleurs, en termes techniques, l'étude des spécificités de l'agglomération, de ses forces et de ses faiblesses et le développement des solutions pour pallier à certaines de ces dernières est tout aussi chronophage. Au chapitre précédent, nous avons vu que les projets d'agglomération de Lausanne-Morges et de Fribourg ont été initiés en 2003 pour être rendus à la Confédération fin 2007. Le désaccord entre le Canton et la Riviera au sujet du pilotage a fortement retardé le lancement de l'étude. Aussi, dans la mesure où, début septembre 2010, le contrat entre l'entité responsable et le mandataire devant réaliser l'étude n'avait pas encore été signé, le peu de temps restant à disposition est certainement un handicap. *«Le temps à disposition est insuffisant. La Riviera continue la démarche car elle permettra au moins d'avoir une stratégie régionale arrêtée»¹³⁸. «Au niveau technique, il est possible de développer des mesures. Toutefois, c'est au niveau politique que cela est beaucoup moins certain. Il faudrait une parfaite collaboration entre les cantons (principalement le canton de Vaud) et les communes. Le canton de Vaud doit se considérer comme l'organe subsidiaire et les communes doivent aller de l'avant. Il faut avoir la volonté de faire un projet d'agglomération; cette volonté politique forte est essentielle. Il faut une équipe de mandataires disponible qui soit capable de convaincre qu'il faut aller de l'avant»¹³⁹.*

5.3.7 ÉVALUATION DES CHANCES DE SUCCÈS

En guise de synthèse, les nombreux atouts de l'agglomération Riviera ne devraient pas parvenir à pallier à ses importants désavantages. En effet, le sérieux déficit de confiance entre les partenaires du projet, soit entre les communes de la Riviera, le SDT et les communes de la Basse plaine

¹³⁸ Ibidem

¹³⁹ Entretien avec M. Conforti, Team +, le 5 août 2010 (annexe 3).

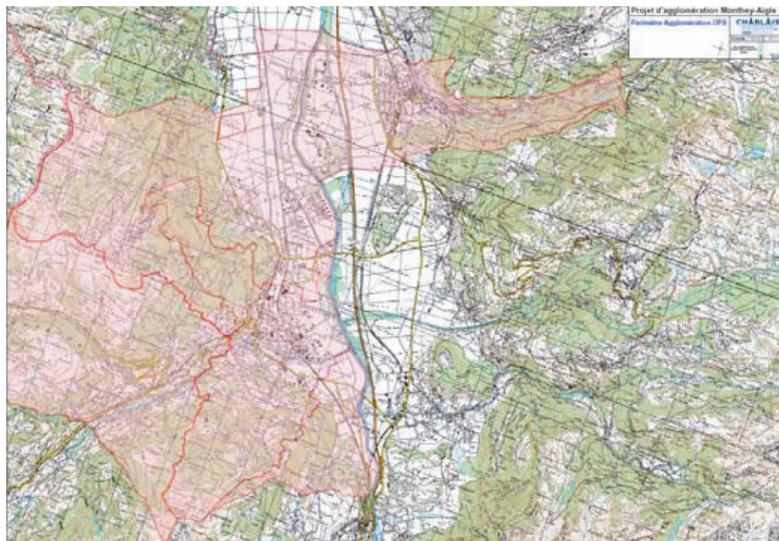
du Rhône, ainsi que leur manque de vision commune, apparaissent comme des éléments rédhibitoires. Par ailleurs, le positionnement de l'hôpital intercantonal et les faibles mesures qui devraient être développées pour assurer son accessibilité en TP s'inscrivent en totale contradiction avec l'objectif de coordination des transports publics et de l'urbanisation de la politique fédérale. Les mesures qui devraient être développées dans le cadre de ce projet risquent d'être de faible ampleur. Ces éléments invitent à penser que les chances que le projet d'agglomération soit bien noté par l'ARE (critères d'efficacité) sont faibles. Toutefois, comme on l'a vu au chapitre 3, les décisions de cofinancement pour les projets d'agglomération de première génération ont été marquées par le fédéralisme. En effet, 24 des 26 projets retenus (sur 30) ont obtenu une décision de cofinancement se situant entre 35 et 40%. Les décisions de cofinancement pour les projets d'agglomération de seconde génération pourraient ainsi dépendre de la relation entre le montant du Fonds d'infrastructure disponible et le coût total des mesures proposées.

Compte tenu des enjeux de l'agglomération liés à l'urbanisation et aux transports dans les communes de la Basse plaine du Rhône, le projet d'agglomération Riviera intervient trop tard. Le dépôt du projet d'agglomération Riviera auprès de l'ARE fin 2007 aurait permis d'apporter des réponses à nombres de difficultés que l'on connaît aujourd'hui. En effet, si le projet avait fait partie des projets d'agglomération de première génération, son élaboration aurait permis d'intégrer la problématique du positionnement de l'hôpital ainsi que celle liée au PPA des Fourches. Ainsi, ces deux problématiques auraient été marquées par les questions liées à la coordination des transports et de l'urbanisation. Les chances de succès de ce projet d'agglomération auraient ainsi été certainement meilleures. Toutefois, compte tenu du fait que, d'une part, tel n'a pas été le cas et que d'autre part, les autorités politiques partenaires du projet ne partagent pas la même vision, une autre solution aurait été de modifier le périmètre du projet d'agglomération en le limitant à la Riviera. En effet, sur ce territoire les autorités politiques partagent la même vision. Ce périmètre aurait donc permis d'aller de l'avant en développant des mesures cohérentes ainsi qu'en mettant en place une coordination avec les communes de la Basse

plaine du Rhône. Dans la mesure où le périmètre de l'agglomération, selon les critères de l'OFS fait foi pour la politique fédérale des agglomérations dans les domaines des transports et de l'urbanisation, cette solution n'aurait pas été optimale du point de vue de l'évaluation du projet par l'ARE. Toutefois, à la place de longs débats politico-administratifs stériles, la limitation du périmètre du projet d'agglomération au territoire de la Riviera aurait permis de consacrer temps et énergie à développer des mesures qui soient en adéquation avec la politique publique fédérale.

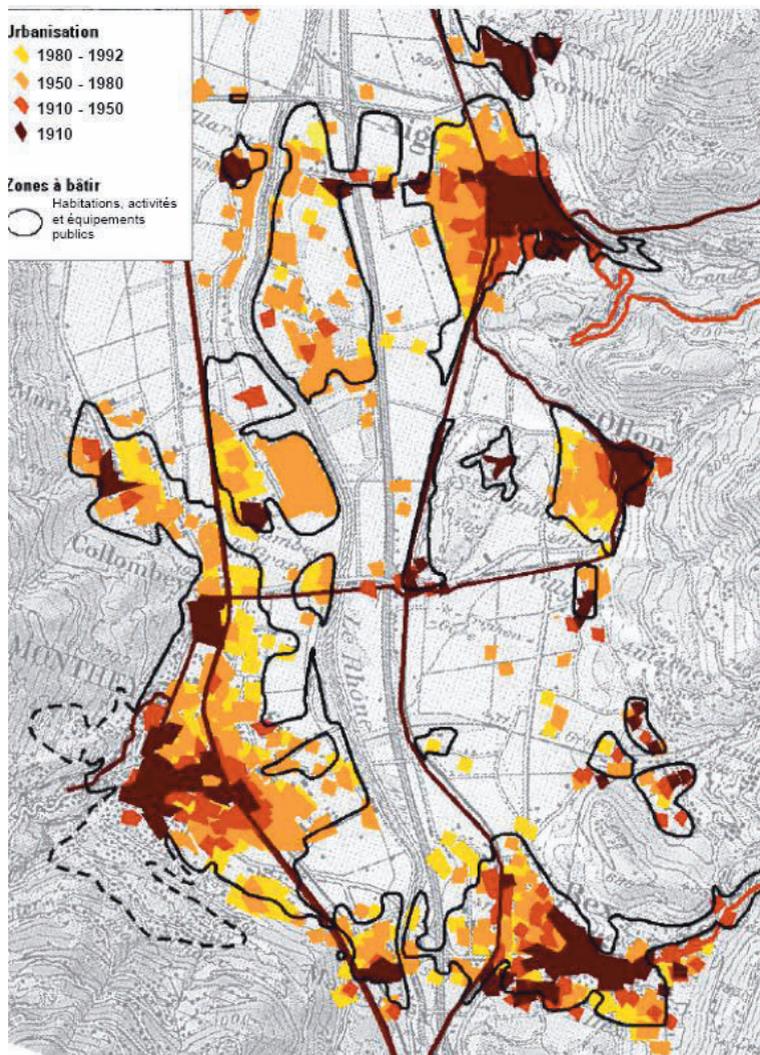
5.4 AGGLOMÉRATION MONTHEY-AIGLE

Au sens de la définition de l'OFS, le périmètre de l'agglomération Monthey-Aigle est composé de cinq communes réparties sur le territoire de trois districts: une commune du district d'Aigle (VD), trois communes du district de Monthey (VS) et une commune du district de St-Maurice (VS).



5.4.1 TERRITOIRE

Le territoire de l'agglomération au sens du périmètre OFS est composé de la commune d'Aigle (district d'Aigle / VD) et des communes de Collombey-Muraz, de Monthey, de Troistorrents (district de Monthey / VS) et de Massongex (district de St-Maurice / VS). Le territoire de l'agglomération est situé dans la partie la plus large de la plaine du Rhône. Seule la commune de Troistorrents est située sur les coteaux, dans le prolongement de l'urbanisation de Monthey. L'agglomération est traversée par de nombreuses barrières: autoroute A9, ligne CFF du Simplon, Rhône et routes cantonales vaudoises et valaisannes. Il n'y a pas de continuité du bâti sur tout le territoire de l'agglomération. Bien au contraire, au niveau urbanistique, le territoire de l'agglomération n'existe pas, dans la mesure où, excepté pour Collombey-Muraz, Monthey, voire Massongex, de larges plaines agricoles séparent les villes et villages. Comme le démontre la carte ci-après, les communes de Monthey et de Collombey-Muraz qui ont été reliées par une continuité du bâti dès les années 1960, constituent un premier centre de l'agglomération, la commune d'Aigle constituant le second. Cette carte est instructive car elle présente le développement urbanistique de l'agglomération au cours du siècle dernier.



Source: B+C Ingénieurs SA, Roland Ribí & Associés SA, SEREC (2007)

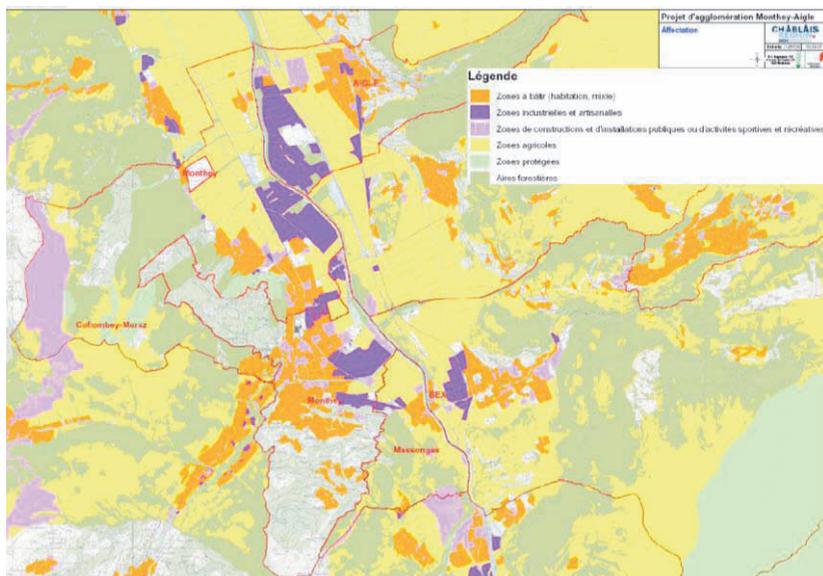
5.4.2 ÉCONOMIE

L'agglomération connaît une vitalité économique liée à ses larges possibilités d'accueil ainsi qu'à ses bonnes voies de communication. Dès les années 1960, l'agglomération a bénéficié de la croissance

économique et son développement urbanistique a, dès lors, été fortement modifié par l'accueil d'entreprises et d'industries. En effet, durant cette décennie, une raffinerie s'installa sur le territoire de la commune de Collombey-Muraz et la commune d'Aigle légalisa une zone de 300 hectares immédiatement occupée par des équipements liés à la raffinerie. Les autorités du Chablais ont continué à dézoner de nombreuses parcelles afin d'accueillir des entreprises et industries. La crise économique des années 1990 a toutefois mis un frein à la vitalité du développement économique de la région et les parcelles classées en zone artisanale ou industrielle ne sont aujourd'hui pas toutes occupées¹⁴⁰.

La carte ci-après permet de mesurer les larges zones dédiées aux activités économiques. L'agglomération a attiré et attire toujours des entreprises et industries grandes consommatrices de surface. L'agglomération est aussi marquée par les activités touristiques puisque la commune d'Aigle est la porte d'entrée pour accéder aux stations de ski des Alpes vaudoises de Leysin, Villars et les Diablerets, alors que la commune de Monthey permet d'accéder à la station de ski «Les portes du soleil» des Alpes valaisannes (transit et nuitées en plaine).

¹⁴⁰ SERC, B+C Ingénieurs SA, Roland Ribí & Associés SA, (2007), p. 21.



Source: B+C Ingénieurs SA, Roland Ribi & Associés SA, SEREC (2007)

5.4.3 POPULATION

L'agglomération Monthey-Aigle a une population de plus de 36'000 habitants et fait donc partie au sens de la Confédération des petites agglomérations (moins de 60'000 habitants). La répartition de la population est déséquilibrée puisqu'elle est en grande partie valaisanne (plus de 77%) et que la commune de Monthey représente le plus gros effectif (près de 40%). Si l'on met de côté la commune de Troistorrents, qui n'est pas située en plaine, on constate que le territoire de l'agglomération compte peu de zones d'habitation de faible densité. Par contre, les zones d'habitat collectif sont très étendues, particulièrement sur la commune de Monthey. La disponibilité importante du terrain a conduit à l'étalement urbain et le mitage du territoire. On constate aussi que l'urbanisation est de type fonctionnel puisqu'il y a très peu de mixité.

La croissance de la population de l'agglomération est extrêmement forte car, dans les cinq communes du périmètre OFS, elle a augmenté de près

de 50% en dix-sept ans (de 1991 à 2008)¹⁴¹. Cette croissance devrait perdurer bien qu'il soit possible qu'elle se tasse un peu. L'agglomération Monthey-Aigle accueille à la fois de nouveaux habitants qui travaillent dans son économie, en même temps que des habitants attirés par la qualité de vie et les avantages, notamment financiers, qu'offrent ce territoire mais travaillant hors de l'agglomération.

5.4.4 TRANSPORTS

Au niveau des transports individuels, l'agglomération est desservie de part et d'autre du Rhône par les routes cantonales vaudoises et valaisannes et par plusieurs routes secondaires. Par ailleurs, l'agglomération est très bien connectée à l'autoroute, puisque la commune d'Aigle et la ville de Monthey bénéficient de jonctions autoroutières.

L'agglomération est reliée au réseau national des CFF en gare d'Aigle. Par ailleurs, l'agglomération bénéficie d'un transport public régional grâce à la ligne de chemin de fer Aigle-Ollon-Monthey-Champéry (ci-après: AOMC).

L'étalement de l'agglomération et son bon niveau en terme d'infrastructures routières ont comme conséquence un usage «immodéré» des TIM. Pour preuve, la liaison en transport public entre les deux pôles de l'agglomération n'est pas concurrentielle. En effet, il faut environ 15 minutes en TIM pour aller d'Aigle à Monthey alors qu'il faut compter 20 minutes en TP avec l'AOMC. Cette différence de temps de parcours s'ajoute au confort qu'offre le transport en TIM et fait qu'une part importante de la mobilité entre les deux pôles de l'agglomération s'effectue au moyen de ce dernier moyen de transport.

5.4.5 ÉTUDE PRÉLIMINAIRE

L'étude préliminaire a été lancée par l'Organisme intercantonal du Chablais (ci-après: OIDC) dans le courant 2007. Cette étude a été confiée à un groupement de mandataires¹⁴². Compte tenu du périmètre

¹⁴¹ Bfs.admin.ch > Thèmes > Population > Etat et structure de la population > Données détaillées:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/data/01.html>

¹⁴² SERC, B+C Ingénieurs SA, Roland Ribi & Associés SA, (2007).

de l'agglomération au sens de l'OFS, l'étude préliminaire a été consacrée pour une grande partie à déterminer si ce dernier avait une existence auprès des acteurs et des autorités des communes concernées (aspect intercantonal) et dans quelle mesure un projet d'agglomération pouvait être développé. *«Il s'agissait que les acteurs se rencontrent. Il fallait lancer une dynamique pour penser au niveau régional»*¹⁴³. La politique fédérale, ses exigences et ses critères ont été présentés et mis en relation avec l'agglomération Monthey-Aigle lors de trois ateliers. Par ailleurs, l'étude préliminaire a étudié de façon très générale le territoire de l'agglomération en dégageant ses forces et ses faiblesses. *«Il ne s'agit pas d'une base pour un projet d'agglomération dans les domaines transports et urbanisation. Ce n'était pas le but de cette étude préliminaire, mais cette dernière a toutefois permis de définir le périmètre»*¹⁴⁴.

Au terme de la pré-étude, la municipalité de la commune de Troistorrens (district de Monthey / VS) a décidé de ne pas poursuivre la démarche alors que les municipalités des communes de Ollon et de Bex (district de Aigle / VD) ont décidé de se joindre aux quatre autres communes. La modification du périmètre de l'agglomération a notamment comme avantage d'avoir un territoire qui se situe en plaine. Par ailleurs, ce nouveau périmètre est constitué de trois communes vaudoises et de trois communes valaisannes, ce qui permet de rééquilibrer la population entre les deux cantons. *«Politiquement, c'est plus simple d'avoir trois communes de chaque canton»*¹⁴⁵.

143 Entretien avec M. Borloz, Syndic d'Aigle, le 6 août 2010 (annexe 6).

144 Entretien avec M. Conforti, Team +, le 5 août 2010 (annexe 7).

145 Entretien avec M. Borloz, Syndic d'Aigle, le 6 août 2010 (annexe 6).

Périmètre pour l'étude du projet d'agglomération : population
au 1er janvier 2008

Aigle	District d'Aigle / VD	8'265
Bex	District d'Aigle / VD	6'072
Ollon	District d'Aigle / VD	6'724
Collombey-Muraz	District de Monthey / VS	6'578
Monthey	District de Monthey / VS	15'991
Massongex	District de St-Maurice / VD	1'426
		45'056

Source: OFS

5.4.6 ATOUTS ET FAIBLESSES

Sur la base des éléments du contexte de l'agglomération Monthey-Aigle analysés ci-dessus, en fonction des exigences et des critères fédéraux et au regard des projets d'agglomération de première génération présentés au chapitre 4, nous allons à présent déterminer, au moyen de deux entretiens, ce qui peut préteriter ou favoriser l'élaboration d'un projet d'agglomération qui puisse être bien noté par la Confédération. M. Borloz, Syndic de la commune d'Aigle (annexe 6), apportera un regard politique. En outre, M. Conforti, urbaniste pour l'entreprise Team+ (annexe 7) à laquelle a été attribué le mandat d'élaboration du projet d'agglomération, apportera un regard technique.

5.4.6.1 ATOUTS

Motivations des autorités politiques pour développer un projet d'agglomération

Dans le prolongement de l'arc lémanique, les surfaces à disposition ainsi que les bonnes connections aux voies de communication font que le développement du Chablais est soutenu. *«Les communes du Chablais doivent se coordonner et s'organiser afin de penser le développement au niveau régional. Il ne faut pas que le Chablais soit une cité-dortoir de Martigny et de la Riviera mais au contraire que cette région vive et que*

des activités économiques s'y implantent. Les deux pôles de l'agglomération que sont Monthey et Aigle concentrent les préoccupations auxquelles le projet d'agglomération est susceptible d'apporter des réponses. En effet, ces deux communes sont organisées comme des zones urbaines et rencontrent des problématiques urbaines»¹⁴⁶. «Au niveau des atouts, il y a l'envie que les acteurs ont de faire quelque chose et il y a l'AOMC»¹⁴⁷. Il y a un fort intérêt des autorités politiques à développer un projet d'agglomération. En effet, celles-ci souhaitent améliorer la qualité de vie générale de l'agglomération pour notamment attirer des entreprises.

Périmètre

L'intérêt de la participation des communes de Bex et d'Ollon peut notamment s'expliquer par les relations qu'elles entretiennent avec les autres communes du périmètre et, particulièrement, avec celles d'Aigle et de Monthey. *«La participation des communes de Bex et d'Ollon a aussi un sens social; Aigle a beaucoup d'échanges avec ces deux communes. Le périmètre de l'agglomération est un espace de vie»¹⁴⁸. «Le Chablais a une communauté de destin. Il y a un «sentiment chablais» même si la région n'est pas très structurée»¹⁴⁹.*

Démarche participative

Les partenaires du projet sont convaincus de l'importance d'associer la population. *«C'est très important d'associer la population et les associations au projet d'agglomération. Dans ce sens, il y a aujourd'hui un site internet qui est en fonction. L'information du public n'est, toutefois, pas évidente car excepté les mesures liées aux transports publics, il s'agit de problématiques abstraites»¹⁵⁰.*

Capacité des autorités à dépasser leurs conflits

Les communes de Monthey et de Collombey-Muraz sont en conflit au sujet de la zone commerciale de cette dernière commune. Celle-ci, située

¹⁴⁶ Ibidem

¹⁴⁷ Entretien avec M. Conforti, Team +, le 5 août 2010 (annexe 7).

¹⁴⁸ Entretien avec M. Borloz, Syndic d'Aigle, le 6 août 2010 (annexe 6).

¹⁴⁹ Entretien avec M. Conforti, Team +, le 5 août 2010 (annexe 7).

¹⁵⁰ Entretien avec M. Borloz, Syndic d'Aigle, le 6 août 2010 (annexe 6).

en sortie d'autoroute, à l'entrée de la ville de Monthey, crée des problèmes d'accessibilité à la ville de Monthey et envenime les relations entre les deux communes valaisannes¹⁵¹. Par ailleurs, la commune de Collombey-Muraz a recouru contre une décision du Département de la sécurité et de l'environnement du Canton de Vaud (ci-après: DSE) au sujet de la 3^{ème} correction du Rhône. La commune valaisanne a invoqué une inégalité de traitement de la décision du DSE, la commune de Collombey-Muraz devant prévoir une zone de débordement pour le fleuve ayant pour effet de diminuer sa zone industrielle alors que la commune d'Aigle devait construire une digue (maintien du périmètre de sa zone industrielle). Le Tribunal Cantonal dans son arrêt du 13 juillet 2009, a confirmé la décision du DSE. Ces conflits sont susceptibles de dégrader les relations entre les partenaires du projet d'agglomération. *«Il y a des conflits réels, mais ceux-ci se ressentent peu dans le cadre du projet d'agglomération. Le problème entre les communes de Collombey-Muraz et d'Aigle au sujet de la troisième correction du Rhône a été une opportunité pour trouver des solutions. En effet, les zones industrielles de ces deux communes ne sont finalement séparées que par le Rhône; aujourd'hui, les deux communes travaillent ensemble à la promotion de leurs zones industrielles. Cette promotion économique commune se retrouve aussi au niveau du Chablais dans son ensemble»*¹⁵².

Retrait de la commune de Troistorrents

Le retrait de Troistorrents, alors que cette commune fait partie du périmètre OFS devrait être jugé par l'ARE comme étant un point faible du projet (Article 19 OUMin). *«Le périmètre de beaucoup d'agglomérations ne correspond pas au périmètre OFS. C'est mieux que le projet se limite à la plaine car les mesures ne concernent que ce territoire»*¹⁵³.

Participation de la commune d'Ollon et déviation de l'AOMC

Une mesure pour accélérer la liaison en transports publics entre les deux pôles de l'agglomération pourrait être de dévier la ligne du train régional

151 «Une solution pour Mediamarkt», article du 24 Heures, 15.12.2009.

152 Entretien avec M. Borloz, Syndic d'Aigle, le 6 août 2010 (annexe 6).

153 Entretien avec M. Conforti, Team +, le 5 août 2010 (annexe 7).

AOMC. Eviter la commune d'Ollon et couper par St-Triphon permettrait de gagner du temps¹⁵⁴. La participation de la commune d'Ollon au projet d'agglomération est contradictoire avec cette éventuelle mesure. *«Il était impératif de l'inclure dans le périmètre s'il s'agit de proposer une mesure de TP qui ne passe pas par cette commune»*¹⁵⁵. *«C'est mieux qu'Ollon fasse partie du périmètre du projet d'agglomération. En effet, sans la participation de cette commune, il n'aurait pas été possible de proposer une mesure de déviation de la ligne AOMC qui ne passe plus par Ollon, car cette commune aurait été se plaindre au Canton et cela aurait tout bloqué. Si cette commune bloque, c'est mieux que cela se fasse dans le cadre du projet d'agglomération. Toutefois, dévier la ligne coûterait très cher et il n'est pas certain que le gain de temps en vaille la peine. Par ailleurs, peut-être qu'une mesure moins onéreuse permettra d'accélérer le train en passant toujours par Ollon»*¹⁵⁶.

5.4.6.2 FAIBLESSES

La majorité des déplacements au sein de l'agglomération se font en TIM

L'agglomération bénéficie d'infrastructures routières de qualité que les transports publics n'arrivent pas à concurrencer, la liaison entre les deux pôles de l'agglomération étant un exemple. Par ailleurs, le manque de densité de l'agglomération ne plaide pas en faveur du développement des transports publics. *«Le fait qu'une majorité de déplacements s'effectue en TIM est, bien entendu, un désavantage mais c'est aussi un atout car il y a une grande marge de progression. Par exemple, 60% de la population active de Monthey vit et travaille dans cette commune et la plupart utilisent la voiture pour se rendre à leur travail. Des mesures de mobilité douce pourraient améliorer la situation. Toutefois, il n'y aura pas de révolution»*¹⁵⁷.

154 Schwaar, Thomas, (2010).

155 Entretien avec M. Borloz, Syndic d'Aigle, le 6 août 2010 (annexe 6).

156 Entretien avec M. Conforti, Team +, le 5 août 2010 (annexe 7).

157 Ibidem

Entité responsable

La question de la désignation d'une entité responsable pour un projet intercantonal peut être un objet de discorde et donc constituer un frein. Dans le cas présent, l'OIDC n'est pas une structure adéquate dans la mesure où il regroupe les vingt-neuf communes vaudoises et valaisannes du Chablais. La création d'une association de communes intercantonale pourrait être envisagée. En effet, l'étude préliminaire a été rendue fin 2007 et le mandat d'étude du projet d'agglomération a été attribué début 2009; l'agglomération bénéficierait donc du temps nécessaire pour créer une association de communes ad hoc. Toutefois tel n'a pas été le cas, la question de l'entité responsable étant encore actuellement à l'étude. *«Cela devrait être géré au niveau communal, mais, dans un souci d'efficacité, il conviendrait de ne pas mettre en place une structure trop lourde (autorité délibérante et exécutif). Des délégués des communes pourraient être désignés et le projet pourrait être mené à tour de rôle par les communes de Monthey et d'Aigle, mais pas par les autres communes»¹⁵⁸*. Cette solution pourrait être risquée dans la mesure où elle est pourrir vexer les autorités des autres communes. Toutefois, cette question dépend du contexte politique. Par ailleurs, cette solution comporte un manque au niveau de la «démarche participative», qu'il faudrait absolument compenser tout au long du processus par une stratégie d'information afin qu'authorités et population puissent s'appropriier le projet.

Volonté politique de dézoner

Les autorités politiques sont généralement très frileuses pour entreprendre ce genre de démarche (temps, indemnisation, impopularité). *«Il faudra s'organiser. Des échanges devront être faits. Toutefois, il faut penser le développement avec un horizon qui dépasse les dix prochaines années et avec cette vision, il est certain que le Chablais va continuer à se développer et que les zones vont se remplir. Il ne faut pas qu'il y ait des perdants. Il faudra donc rechercher un*

¹⁵⁸ Entretien avec M. Borloz, Syndic d'Aigle, le 6 août 2010 (annexe 6).

certain équilibre. Les autorités du Chablais ont la volonté d'accueillir dans la même proportion employés et habitants. Entre les communes vaudoises, des arrangements peuvent être trouvés en implantant des activités économiques sur le territoire d'une commune et en se répartissant les revenus fiscaux. Ce type d'arrangement a aujourd'hui déjà cours. Au niveau de l'agglomération, il conviendra de fixer un cadre pour régler la concurrence afin d'éviter un phénomène de dumping entre les communes. Ce type de procédure ne peut être aménagé qu'au niveau des parcelles qui sont propriété des communes car les propriétaires privés vendent au prix qu'ils veulent»¹⁵⁹. Bien que l'agglomération bénéficie d'espace pour se développer, il faudra veiller à concentrer l'urbanisation, quitte à dézoner çà et là.

Inexistence de l'agglomération du point de vue urbanistique

La continuité du bâti se limite aux trois communes valaisannes. Les deux pôles de l'agglomération sont séparés par de larges surfaces agricoles. En ce sens, il s'agit d'une agglomération atypique. *«C'est un fait, mais il convient de développer des mesures afin de faire exister cette agglomération particulière qui compte deux pôles»¹⁶⁰. «Du point de vue de l'urbanisation et des transports, l'existence de l'agglomération n'est pas évidente. Il s'agira d'une agglomération agricole avec beaucoup d'espaces verts»¹⁶¹. Il faudra veiller à préserver ces terrains agricoles et ne pas miter le territoire de l'agglomération plus qu'il ne l'est déjà.*

Répartition des mesures sur le territoire de l'agglomération

La continuité du bâti entre les communes de Monthey et de Collombey-Muraz et les 50% des habitants qui y vivent plaident sans doute pour une concentration des mesures sur le territoire de ces trois communes. Cependant, ce n'est pas certain que cela soit politiquement souhaitable. *«Il y aura certainement un peu plus de mesures sur le territoire de Monthey et de Collombey-Muraz. Néanmoins, c'est une question évidemment politique, il s'agira donc de répartir»¹⁶². «C'est certain que*

¹⁵⁹ Ibidem

¹⁶⁰ Ibidem

¹⁶¹ Entretien avec M. Conforti, Team +, le 5 août 2010 (annexe 7).

¹⁶² Ibidem

dans un sens, les communes de Monthey et de Collombey-Muraz constituent le centre de l'agglomération. Toutefois, l'agglomération Monthey-Aigle est bien bipolaire, la connexion d'Aigle au réseau de chemin de fer national fait que cette commune a un rôle que l'autre pôle peut lui envier. Il y a donc un certain équilibre; la commune d'Aigle ne devrait pas être préférentielle au niveau des mesures du projet d'agglomération»¹⁶³. La répartition des mesures sur l'ensemble de l'agglomération pour des raisons politiques pourrait l'être au détriment de l'efficacité globale du projet.

Zone commerciale de Collombey-Muraz

La zone commerciale de la commune de Collombey-Muraz pose un problème au niveau de l'accès à la ville de Monthey. Par ailleurs, l'accessibilité à cette zone commerciale se fait exclusivement en TIM. *«Il s'agit bien évidemment d'une erreur puisque l'on sait que du point de vue des transports et de l'urbanisation, il ne faut pas mettre de surface commerciale en périphérie des villes mais au contraire au centre de celles-ci. La zone commerciale est là où elle se trouve, mais elle ne pourra plus vraiment s'étendre. Améliorer la situation nécessitera de séparer les flux de trafic entre l'accessibilité à la zone commerciale et l'accès à la vallée et à l'autoroute»¹⁶⁴. Il faudra veiller à ne plus étendre cette zone commerciale et éventuellement proposer de la desservir par une ligne de bus.*

5.4.7 EVALUATION DES CHANCES DE SUCCÈS

En synthèse, le projet d'agglomération Monthey-Aigle comporte, malgré ses points faibles, de bonnes chances de succès. En effet, les désavantages de l'agglomération se concentrent sur l'organisation de l'urbanisation telle qu'elle existe actuellement et le projet d'agglomération devrait y apporter des solutions. Par ailleurs, la démarche du projet d'agglomération a permis de dépasser les conflits entre les partenaires et les a amenés à mettre de côté leurs intérêts individuels. Cette volonté politique de dépasser les frontières communales pour penser le développement au niveau de

¹⁶³ Entretien avec M. Borloz, Syndic de la commune d'Aigle, le 6 août 2010 (annexe 6).

¹⁶⁴ Entretien avec M. Conforti, Team +, le 5 août 2010 (annexe 7).

l'agglomération est un grand facteur de succès. Les autorités communales témoignent d'une volonté forte de développer un projet ce qui est aussi un élément déterminant. Toutefois, il faudra veiller à ce que l'entité responsable convienne à tous les partenaires. Pour ce qui est de l'efficacité globale du projet, il faudra qu'il envisage des mesures de concentration de l'urbanisation ainsi que des mesures de modification de l'affectation du sol. Outre la qualité du projet et des mesures proposées, le taux de subventions fédérales pour le projet pourrait être influencé par la relation entre le montant du Fonds d'infrastructure disponible et le coût total des mesures proposées par les projets d'agglomération de seconde génération.

5.5 CONCLUSION

Un projet d'agglomération entend répondre à des besoins avérés. Il faut cependant qu'ils soient reconnus par l'ensemble des autorités politiques partenaires du projet pour que celles-ci soient disposées à mettre en place des mesures efficaces. Il ressort de cette partie du travail que cette condition est remplie pour l'agglomération Monthey-Aigle mais que tel n'est pas le cas pour l'agglomération Riviera. Les atouts et les faiblesses de ces deux agglomérations en vue de l'élaboration d'un projet d'agglomération au sens, d'une part, des projets d'agglomération de première génération présentés au chapitre 4 de ce travail et, d'autre part, des exigences¹⁶⁵ et critères¹⁶⁶ de la Confédération sont résumés dans les tableaux ci-dessous.

165 Pour rappel (voir chapitre 3): démarche participative (EB1); définition d'une entité responsable (EB2); analyse de l'état actuel et de l'état futur, prenant en compte le développement de l'urbanisation, le trafic individuel motorisé, les transports publics et la mobilité douce (AB 3); recherche dans tous les domaines concernés par les mesures (EB4).

166 Pour rappel (voir chapitre 3): amélioration de la qualité des systèmes de transport (CE1); encouragement de la densification urbaine (EB2); augmentation de la sécurité du trafic (CE3); réduction de la pollution et de la consommation de ressources énergétiques (CE4); amélioration des coûts d'investissement et d'exploitation (CE5)

Atouts des agglomérations Riviera et Monthey-Aigle au regard des facteurs de succès du projet d'agglomération de 1ère génération Lausanne Morges et des exigences et critères de la Confédération			
Agglomérations	Facteurs de succès - atout	Exigences et critères de la Confédération	Commentaires
Lausanne-Morges	Choix précoce de l'entité responsable	EB2 : définition d'une entité responsable	Motivation des autorités politiques : atout pour l'élaboration des mesures efficaces
	SDOL: leader de la démarche	Démarche volontaire	
	Existence sociologique de l'agglomération		Facteur de succès : capacité "naturelle" de la population à s'approprier le projet
	Intensité de la démarche participative	EB1	Capacité de la population à s'approprier le projet.
	Fort besoin d'améliorer la situation dans l'ouest lausannois	CE2 - CE 4 - CE 1	Besoin d'améliorer la situation : Atouts pour l'élaboration de mesures efficaces
	Capacité des autorités à changer l'affectation du sol		
Riviera	Existence sociologique de l'agglomération		Facteur de succès : capacité "naturelle" de la population à s'approprier le projet
	Riviera: leader pour le lancement de la démarche	Démarche volontaire	Motivation des autorités politiques : atout pour des mesures efficaces.
	Périmètre de l'agglomération	Critère OFS LUMin	Bon point lors de l'évaluation de l'ARE
	Complémentarités des territoires	CE1, CE2, CE3, CE4	Atout pour une efficacité globale du projet
Monthey-Aigle	Fort besoin d'améliorer la situation; capacité à dépasser les conflits	CE1, CE2, CE3, CE4	Motivation des autorités politique et besoin d'améliorer la situation: atouts pour l'élaboration de mesures efficaces
	Démarche participative	EB1	Capacité de la population à s'approprier le projet.

Faiblesses des agglomérations Riviera et Monthey-Aigle au regard des facteurs d'échec du projet d'agglomération de 1ère génération Fribourg et des exigences et critères de la Confédération			
Agglomérations	Facteurs d'échec - faiblesse	Exigences et critères de la Confédération	Commentaires
Fribourg	Dimensionnement trop généreux des surfaces à bâtir	CE1, CE2, CE4	Mesures proposées: pas conformes à la coordination entre transports et urbanisation
	Faible coordination entre urbanisation et transports Répartition des surfaces à bâtir sur tout le territoire		
Riviera	Faible coordination entre urbanisation et transports (hôpital)	CE1, CE2, CE4	Risques pour l'élaboration de mesures efficaces
	Manque de cohésion et de vision commune des acteurs du projet		
	Manque d'intérêt d'une partie des partenaires du projet		
	Absence de volonté à réaffecter dans certaines communes		
	Absence de volonté d'investir de la part de certaines communes	EB1	Risque quant à l'acceptation par la population des mesures du projet
	Absence de démarche participative dans certaines communes	CE1, CE2, CE3 CE4	Handicap pour l'élaboration du projet
Monthey-Aigle	Détermination de l'entité responsable	EB2	Eventuellement à risque mais dépend du contexte politique
	Majorité de la mobilité s'effectue en TIM	CE1, CE4	Eventuelles difficultés à développer des mesures de TP qui changent ces habitudes
	Volonté politique de dézoner	CE2, CE3	Risques pour l'élaboration de mesures efficaces
	Répartition des mesures sur tout le territoire	CE1, CE2, CE4	
Périmètre de l'agglomération	Critères OFS LUMin	Mauvais point pour l'évaluation de l'ARE	

Ces deux agglomérations sont reliées l'une à l'autre notamment à travers le projet d'hôpital intercantonal. Dès lors, on peut se demander si un projet commun n'aurait pas été opportun. Bien que les territoires soient différents et que les collaborations intercommunales paraissent peu évidentes, cela ne devrait pas être un obstacle insurmontable car il en est de même entre la Riviera et les communes de Rennaz et Noville voire de Villeneuve. Toutefois, *«faire un seul projet d'agglomération, qui aurait englobé le territoire du Chablais et de la Riviera, n'aurait pas été*

possible. Il s'agit, en effet, de structures totalement différentes. Il y a d'une part, la Riviera et son arrière-pays et d'autre part le Chablais qui est la porte d'entrée du Valais. Il n'y a pas de communauté de destin. Par ailleurs, au sens de l'OFS, la Riviera et le Chablais sont deux agglomérations. Dans un seul projet d'agglomération, il y aurait eu un fort déséquilibre entre la Riviera qui compte 75'000 habitants et le Chablais qui en compte 40'000. Par exemple, la région de Nyon dans le cadre du projet Franco-Valdo-Genevois, a été fortement préféritée. En effet, en termes de coût-efficacité, les mesures concernent de façon prioritaire Genève. A posteriori, un projet d'agglomération aurait dû être développé uniquement pour Nyon et sa région. Il n'aurait donc pas été opportun de faire un seul projet d'agglomération, par contre la collaboration et la coordination entre les deux projets seront essentielles»¹⁶⁷.

167 Entretien avec M. Conforti, Team +, le 5 août 2010 (annexe 7).

6 CONCLUSION GÉNÉRALE

La politique fédérale des agglomérations dans les domaines des transports et de l'urbanisation est une politique publique incitative, dont le but est d'apporter une réponse à des problèmes qui menacent l'attractivité économique et la qualité de vie de ces zones urbaines stratégiques.

Les nombreux projets d'agglomération de première génération présentés à la Confédération témoignent du succès de cette politique publique. Le cofinancement fédéral de la plupart des projets de première génération dénote du caractère fédéraliste de la répartition du fonds d'infrastructure, mais surtout de la qualité des mesures proposées. Le projet d'agglomération Lausanne-Morges démontre notamment que la nécessité d'améliorer la situation est un puissant facteur pour instaurer la collaboration entre les autorités communales en matière d'aménagement du territoire. Le projet d'agglomération Fribourg nous fait prendre conscience de l'importance de limiter l'extension de l'urbanisation, de la concentrer, autant que faire se peut, au sein de ses limites actuelles et de la relier à des transports publics.

L'opportunité que les agglomérations prennent leur destin en main en coordonnant transports et urbanisation à un niveau global devrait être confirmée avec les projets d'agglomération de seconde génération. Unanimement conscientes du besoin d'améliorer leurs conditions de vie, les autorités de l'agglomération Monthey-Aigle semblent être sur la bonne voie pour proposer des mesures qui satisfassent aux exigences et critères de la Confédération. Par contre, le manque de cohésion et de vision commune des autorités en charge du projet d'agglomération Riviera pourrait être un frein pour le développement d'un projet d'agglomération cohérent.

La politique publique fédérale a déclenché une façon révolutionnaire de penser le développement des transports et de l'urbanisation au niveau de l'agglomération, à même d'améliorer le lieu de vie des trois quarts de la population et de préserver le moteur de notre économie.

RÉFÉRENCES

Articles scientifiques et monographies

ARE, (1996), Les grandes lignes de l'organisation du territoire: Rapport du Conseil fédéral, Berne.

ARE, (1999), Rapport sur les centres urbains: Rapport du Conseil fédéral, Berne.

ARE, (2001), Politique des agglomérations de la Confédération – Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001, Berne.

ARE, (2002), Projet d'agglomération – Aide de travail – Version provisoire pour la phase pilote, Berne.

ARE, (2004), Projet d'agglomération, partie transports et organisation du territoire: critères d'appréciation – Manuel d'utilisation, Berne.

ARE, (2008), Projet d'agglomération Lausanne-Morges – Rapport d'examen de la Confédération, Berne.

ARE, (2008), Projet d'agglomération Fribourg – Rapport d'examen de la Confédération, Berne.

ARE, (2008), Examen des projets d'agglomération – Rapport explicatif, Berne.

ARE, (2009), Guide de lecture: Projets d'agglomération transports et urbanisation, Berne.

ARE, (2010), Directives 2010 pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 2^{ème} génération, Berne.

B+C Ingénieurs SA, Roland Ribi & Associés SA, SEREC (2007), Projet d'agglomération Monthey-Aigle, étude préliminaire, OIDC.

Bassand Michel, Joye Dominique, Schuler Martin, (1988), Les enjeux de l'urbanisation: Agglomerationsprobleme in der Schweiz, Verlag Peter Lang AG, Bern.

Bridel Laurent, (1995), Manuel d'aménagement du territoire, George Editeur SA, Genève.

Dafflon Bernard, (2000), De la définition de l'agglomération à la délimitation de son périmètre, Working Paper, Université de Fribourg.

Flückiger Hans, Muggli Christoph, (1985), Structure de l'urbanisation – Causes et effets du développement régional, Presses polytechniques romandes, Lausanne.

Guillaume-Gentil D., (2010), Hôpital Riviera-Chablais - Accès en transports publics, Citrap, section Vaud.

Hirter Hans, Linder Wolf (2004), Analyses des votations fédérales du 8 février 2004, publication n° 82, Université de Berne.

Hôpital Riviera Chablais (2010), Lancement du concours pour la construction de l'hôpital Riviera-Chablais, Vaud-Valais, Villeneuve.

Jemelin Christophe, (2003), Qualité de service des transports publics et mobilité urbaine: pratiques et représentations: analyse comparative franco-suisse, Thèse EPFL, n° 2905. Dir.: Michel Bassand.

Knoepfel Peter, Larrue Corinne, Varone Frédéric (2006), Analyse et pilotage des politiques publiques, Verlag Rüegger, Zürich.

Kriesi Hanspeter, (1995), Le système politique suisse, Economica, Paris.

Kübler Daniel, (2005), La métropole et le citoyen : les agglomérations urbaines en Suisse vues par leurs habitants, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Merlin Pierre, Choay Françoise, (2009), Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, PUF, Paris.

Meylan Jean, (1987), Les communes suisses: aspects institutionnels, caractéristiques générales, moyens à disposition, A. Groux, Lausanne.

Moulet Nicolas (2005), Développement économique du district de Vevey, Mémoire de géographie humaine pour la Licence es Lettres. Dir.: Antonio Da Cunha.

Mrs, team +, Feddersen & Klostermann (2009), Projet d'agglomération Riviera – Pré-étude, CIEHL – SAI, Zürich, Martigny.

OFS, (2000), Enquête fédérale sur les transports, Neuchâtel.

OFS, (2009), Portrait démographique de la Suisse, Neuchâtel.

Quivy R., Van Campenhout L., (1995), Manuel de recherche en sciences sociales, Dunod, Paris.

Racine Jean-Bernard, Cunha Antonio, (1995), Systèmes productifs et structures urbaines – Le rôle moteur des villes et des agglomérations dans l'économie helvétique, Programme National de Recherche Ville et Transport, Zürich.

Rossi Angelo, (1995), Concurrence territoriale et réseaux urbains – Armature de la Suisse en transition, Hochschulverlag AG an der ETH, Zürich.

Rossier Colette, Meyer de Stadelhofen Laurence (2010), pré-étude projet d'agglomération transports et urbanisation – bulletin d'information, CSD CORAT Riviera.

Ruzicka-Rossier Monique, (2004), Planification et aménagement territoriaux – Notes de cours, EPFL, Lausanne.

Schoenenberger Alain, Zarin-Nejadan Milad, (2007), L'économie suisse, Que sais-je?, 2875, Presses universitaires de France, Paris.

Thomann Marianne, Schwaar Valérie (2010), Agglo Chablais, Association Transports et Environnement Section Vaud, Lausanne.

Tribunal cantonal, 2009, Cour de droit administratif et public, Arrêt du 13 juillet 2009, Canton de Vaud, Lausanne.

Vallotton – Chanard, (2002), Plan directeur Riviera: la région a un sens, CORAT Riviera, Vevey.

Sources juridiques

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101.

Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (Loi sur l'aménagement du territoire, LAT); RS 700.

Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (Loi sur le fonds d'infrastructure, LFI_{infr}); RS 725.13.

Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin); RS 725.116.2.

Ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB); RS 814.41.

Ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (Opair); RS 814.318.142.1.

Ordonnance du 7 novembre 2007 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (OUMin); RS 725.116.21.

Arrêté fédéral concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure du 4 octobre 2006, FF 2007 8019.

Message du Conseil fédéral du 2 décembre 2005, concernant le Fonds pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales; FF 2006 753.

Message du Conseil fédéral du 11 novembre 2009, relatif à l'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011; RS 09.083.

Sites internet principaux

www.admin.ch

www.are.admin.ch

www.agglo-fr.ch

www.bfs.admin.ch

www.chablais.ch

www.fourches.ch

www.lausanne-morges.ch

www.lausanne.ch

www.ouest-lausannois.ch

www.sai-riviera.ch

www.statistique.admin.ch

www.vd.ch

www.vd.ch/fr/themes/territoires/amenagement/

LISTE DES ENTRETIENS

César Conforti

TEAM+

Pierre Salvi

Syndic de Montreux

Frédéric Borloz

Syndic d'Aigle

ANNEXES

Annexe 1: Politique fédérale des agglomérations transport/urbanisation – entretien avec M. Conforti, Team+, le 5 août 2010

Bases: Documents de l'ARE

- 1) En quoi les directives 2010 ont-elles évolué (exigences 3, 4 et 5)?
 - *Dans l'esprit, il n'y a pas d'évolution. La Confédération a précisé et détaillé les exigences et critères et fait un travail de reformulation (EB3; EB4; EB5). Le seul point qui a changé, c'est que les mandataires ne doivent plus faire un rapport dont l'objet est de s'auto-évaluer (se prénoter). L'expérience des projets d'agglomération de première génération a permis de faire ce travail. Toutes les mesures avaient été mises dans les projets de première génération. C'était nouveau et c'était donc la voie qui avait été choisie dans de nombreux projets; il y avait donc une certaine surenchère. L'expérience a montré que la Confédération a accepté les projets mais pas l'ensemble de leurs mesures. Pour les seconds projets, il faudra tenir compte du fait que des mesures peuvent être non subventionnées par la Confédération mais doivent toutefois être mises en œuvre par l'agglomération. 30 projets avaient été présentés, un seul a été éliminé car il ne remplissait pas les exigences de base et trois autres dont celui de Fribourg ne remplissaient pas les critères de base. La grande majorité des 26 projets ont bénéficiés de subventions allant de 35 à 40% (seuls deux ont eu 30%). Il y a donc une dimension fédéraliste dans les subventions accordées. Le travail d'évaluation de la Confédération a été très bien fait, très bien argumenté et n'a suscité que très peu de contestations.*

- 2) S'agit-il de seules adaptations?
 - *La partie du fonds attribuée au CFF est clairement insuffisante. Pour ce qui est des routes le réseau doit être complet; il est, par exemple pas cohérent que le Haut-Valais ne soit pas desservi par une autoroute. Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que les automobilistes sont un gros contributeur. Pour les agglomérations, l'engagement financier de la Confédération est suffisant et ce bien que l'on entend souvent le contraire. Les subventions fédérales doivent être considérées comme un effort important. En effet, si Cantons et Communes mettaient autant que la Confédération, le transport d'agglomération serait financé. Le problème vient surtout des Cantons. Le Canton du Valais est*

un Canton qui joue le jeu au contraire de ceux de Vaud et de Fribourg.

- 3) La partie du fonds destinée aux transports d'agglo est-elle suffisante? Si non; peut-on espérer avoir plus? Au final, il reste combien pour les mesures C (Riviera et Chablais)?
- *Sur les 6 milliards, 2.56 ont été attribués pour les projets urgents, 1.51 ont été attribués pour les mesures A et 1.13 milliard sont réservés pour les mesures B. En gros, on peut dire qu'il reste 800 millions pour les projets d'agglomération de troisième génération, ce qui est considérable. En effet, les grosses agglomérations ont déjà été bien servies, le solde sera donc destiné aux petites agglomérations.*

ANNEXE 2: Projet d'agglomération Riviera – entretien avec M. Salvi, Syndic de la commune de Montreux et Président de la CORAT, le 29 juillet 2010

Bases: Rapport de pré-étude du projet d'agglomération de juin 2009; Bulletin d'information du projet d'agglomération d'avril 2010.

- 1) Qu'est ce qui a motivé la Riviera à lancer une démarche de projet d'agglomération dans les domaines transports et urbanisation?
 - *La Riviera a décidé de saisir l'opportunité de la politique fédérale afin de prendre son destin en main dans les domaines des transports et de l'urbanisation.*

- 2) A votre avis, au-delà de la Riviera, l'agglomération existe-elle du point de vue sociologique? (18 - 14 communes: espace de vie; existence de l'agglomération du point de vue de ses habitants)
 - *L'agglomération existe au-delà de la Riviera. Il s'agit d'un même espace de vie, des personnes habitent dans une commune mais travaillent dans une autre et des entreprises migrent sur le territoire de l'agglomération en fonction des surfaces disponibles.*

- 3) Pensez-vous que pour ce type de projet, l'existence sociologique de l'agglomération pourrait être un avantage ? Si oui, pourquoi?
 - *L'impression de vivre dans un même espace est certainement un avantage.*

- 4) Pensez-vous que des collaborations intercommunales telles qu'elles existent sur la Riviera sont un facteur de succès pour mener à bien un projet d'agglomération? Si oui, pourquoi?
 - *Connaître ses interlocuteurs et avoir l'habitude de collaborer est certainement un avantage pour mener à bien ce type de projet.*

- 5) Dans la mesure où le périmètre retenu comporte différents territoires, pourquoi selon vous le Canton n'est-il pas d'accord d'être leader? (Alors que l'entité responsable ne pourrait être que le Canton)

- *Plusieurs hypothèses peuvent être avancées: le Canton ne saisit pas l'importance de son rôle; le Canton ne souhaite pas faire usage de son autorité afin de ne pas froisser les Communes de la Basse plaine du Rhône; par manque de temps et/ou d'intérêt.*
- 6) Est-ce un handicap pour le projet d'agglomération? Si oui, pourquoi?
- *Malheureusement, ajouté au fait que des communes freinent le processus, l'absence de leadership du Canton est particulièrement néfaste pour le projet d'agglomération.*
- 7) Ne pensez-vous pas que le Canton/SDT a conscience que, dans le secteur de la Basse.plaine du Rhône, l'hôpital et éventuellement le PPA des Fourches sont des obstacles pour le projet d'agglomération? Si oui, pourquoi le Canton soutient.il officiellement le projet?
- *Le projet d'agglomération devrait/pourrait remettre en cause les mauvaises mesures d'urbanisation du PPA des Fourches. Dans cet esprit, le projet d'agglomération peut être une opportunité.*
- 8) Dans la mesure où l'étude doit être terminée au 31 décembre 2011, comment jugez-vous le temps qui sépare le dépôt de la pré-étude et le début de l'étude? Si c'est un handicap, pourquoi la Riviera continue-t-elle? (Au pire, prolongement/mise à jour du PDR)
- *Le temps à disposition est insuffisant. La Riviera continue la démarche car elle permettra au moins d'avoir une stratégie régionale arrêtée. Les parties de l'agglomération hors Riviera permettent un développement complémentaire à celle-ci. Dans cet esprit, la commune de Montreux possède des parcelles dans la Basse plaine du Rhône susceptibles d'accueillir des équipements que la commune de Montreux ne peut plus réaliser sur son territoire.*
- 9) Pour la faisabilité du projet d'agglomération au niveau politique et technique, comment jugez-vous l'élargissement du périmètre OFS aux communes de la Basse-plaine du Rhône? Si c'est un handicap, pourquoi?
- *Avec de la bonne volonté, des solutions au niveau technique peuvent toujours être trouvées. Aujourd'hui, c'est malheureusement au niveau politique que la situation est compliquée. Pour aller de l'avant, l'intervention du Canton est indispensable.*

- 10) A votre avis pourquoi la Basse-plaine du Rhône participe, alors que là-bas tout semble coulé dans le bronze? (PPA des Fourches – hôpital)
- *Actuellement, les municipaux des communes de la Basse plaine du Rhône pensent leur développement urbanistique uniquement dans le cadre étroit de leurs frontières communales. L'agglomération représente l'espace de vie (travail, loisirs, etc.) d'une grande majorité des habitants de ces trois communes. Il faut absolument que les municipalités de ces trois communes prennent conscience de l'importance de collaborer au sein du projet d'agglomération. En aucun cas, ces communes ne peuvent maîtriser leur développement de façon autonome.*
- 11) Dans le cas, où cela se justifierait du point de vue T/U, pensez-vous qu'il serait possible de revoir le PPA des Fourches? (pôle économique cantonal/1996; PPA initié en 1991 et approuvé en 2000). Si oui, comment?
- *Le besoin peut être un puissant facteur de remise en question. Toutefois, il est certain que des enjeux économiques importants sont liés au PPA des Fourches.*
- 12) Au sujet du financement du coût de l'étude et des mesures, ne pensez-vous pas que pour les communes de la Basse-plaine du Rhône, il y a une contradiction entre les enjeux et leur capacité financière? (Emplois et habitants: projets en cours et potentiel) Si oui, comment cela pourrait être résolu?
- *L'équipement des terrains n'est pas un problème, car il est assumé par les propriétaires. A priori, le financement du développement et l'exploitation d'infrastructures de transport locales/régionales pourrait représenter une difficulté. Toutefois, ce financement est réparti entre les communes et le canton (loi sur les transports). Par ailleurs, de nombreuses communes participent en fonction du bassin de population desservi par ces transports. L'investissement dans les transports publics doit être considéré comme un investissement sur le long terme à même de créer des conditions favorables. Enfin, il faut souligner que les finances de ces communes sont saines. L'exemple de la commune de Montreux peut être parlant. Au début des années 1990, cette commune avait 70 millions de dettes pour un budget annuel équivalent, mais cela ne l'a pas empêché de financer le Centre des Congrès et d'avoir 15 ans plus tard la situation financière qu'on lui connaît.*

- 13) Comment percevez-vous les intérêts des communes de la Basse-plaine du Rhône? Ne sont-ils pas contradictoires? (souhait de gérer leur développement de façon autonome, ne rien se faire imposer par la Riviera; une collaboration avec la Riviera pourrait leur amener des bénéfices)
- *Plutôt que de focaliser sur ce qui oppose les communes de la Riviera à celles de la Basse plaine du Rhône, il convient de rechercher ce qui les rapproche. Il est important de faire ressortir les intérêts communs afin de créer une dynamique gagnant-gagnant. Pour ce faire, le Canton a un rôle important à jouer.*
- 14) Ne pensez-vous pas que les communes de la Riviera et les communes de la Basse-plaine du Rhône peuvent être complémentaires? (Rééquilibrage ratio/emploi-habitant ; habitat et économie)
- *Les territoires des communes de la Riviera et de la Basse plaine du Rhône sont complémentaires à différents niveaux (économie, habitat, etc.).*
- 15) Il ressort de la pré-étude qu'une mesure phare pourrait être réalisée sur la Riviera: détournement de la ligne du CEV avec une densification (emplois et habitant) de la Veyre. Le coût de cette mesure serait compris entre 50 à 60 millions. Pensez-vous qu'une telle mesure est politiquement défendable auprès des 10 communes de la Riviera? Si oui, comment?
- *Ce projet serait politiquement défendable pour l'ensemble des communes de la Riviera. En effet, il s'agit d'un enjeu stratégique pour les 10 communes. Bien que les activités économiques soient localisées sur le territoire d'une commune, la Riviera dans son ensemble bénéficierait de ce gain économique (financement de tâches intercommunales en franc par habitant ou employés s'établissant dans une autre commune de la Riviera).*
- 16) Ne pensez-vous pas que sur la Riviera seules des petites mesures peuvent être développées (mobilité douce: piéton et cycliste; absence de problèmes qui s'insèrent dans un projet d'agglomération T/U)?
- *Un projet d'agglomération a certes ses mesures phares, toutefois, il convient de ne pas négliger les petites mesures. Celles-ci sont importantes car elles participent à l'amélioration de la qualité de vie.*

- 17) Pensez-vous que les démarches communales qui pourraient concerner le projet d'agglomération sont freinées (réorganisation des circulations et parkings à Vevey; réaménagement RC 780a à la Tour-de-Peilz)? Si non, pourquoi?
- *Le projet d'agglomération ne peut pas traiter de tout le développement urbanistique de l'agglomération. Il est bien légitime que les réflexions et que les projets se poursuivent. Toutefois, certaines mesures devront être intégrées au projet d'agglomération, cela permettra de leur donner une dimension régionale et éventuellement de les adapter.*
- 18) Pensez-vous que les Commune de Montreux ou celle de la Tour-de-Peilz seraient disposées à sacrifier, au profit de l'agglomération, pour l'une le site des Grands Prés et pour l'autre celui de Sully? (équipement collectif; densification)
- *La densification comporte des avantages. Néanmoins, il convient d'être attentif au syndrome de Monaco. La qualité de vie passe aussi par l'espace et le dégagement. Il s'agit d'une pesée d'intérêt entre la préservation de la qualité de vie au niveau local et les enjeux de l'agglomération. Il doit être possible de concilier intérêt local/communal et intérêt régional Il est important de considérer les intérêts régionaux mais pas à n'importe quel prix. Par exemple, alors que son territoire est exigü, la Commune de Vevey a besoin de surface pour construire. La délocalisation des terrains de football de Coppet dans le secteur de la Saussaz à Montreux pourrait être une solution. Toutefois, dans le secteur de la Saussaz, il convient d'être attentif à ne pas sacrifier la qualité paysagère (vallon) et la qualité de vie pour la construction à tout prix d'installations sportives. Il faut, au contraire, que celles-ci soient intégrées dans le paysage.*
- 19) Comment jugez-vous le fait que les communes de la Basse plaine du Rhône n'intègrent visiblement par leur population à la démarche du projet d'agglomération?
- *Je n'en pense rien..., je le constate.*

ANNEXE 3: Projet d'agglomération Riviera – entretien avec M. Conforti, Team+, le 5 août 2010

Bases: Rapport de pré-étude du projet d'agglomération de juin 2009; Bulletin d'information du projet d'agglomération d'avril 2010.

- 1) Est-ce que vous considérez que la pré-étude constitue une bonne base pour l'étude?
 - *Cette pré-étude a été faite dans le but de lancer une étude, elle est donc une bonne base car elle comporte de nombreux diagnostics.*

- 2) Dans la mesure où l'étude doit être terminée au 31 décembre 2011 et qu'elle n'a pas encore été lancée, comment jugez-vous le temps restant? Compte tenu du temps restant et au regard des autres projets d'agglomération, comment le projet d'agglomération de la Riviera pourrait-il valablement être mené?
 - *Au niveau technique, il est possible de développer des mesures. Toutefois, c'est au niveau politique que cela est beaucoup moins certain. Il faudrait une parfaite collaboration entre les cantons (principalement le canton de Vaud) et les communes. Le canton de Vaud doit se considérer comme l'organe subsidiaire et les communes doivent aller de l'avant. Il faut avoir la volonté de faire un projet d'agglomération; cette volonté politique forte est essentielle. Il faut une équipe de mandataires disponible qui soit capable de convaincre qu'il faut aller de l'avant. Une solution à la Veyre ne pourra certainement pas être trouvée en quelques mois dans la mesure où le Canton et les Communes connaissent ces problèmes depuis de nombreuses années.*

- 3) A votre avis l'agglomération existe-elle du point de vue sociologique? Si non, jugez-vous que c'est un handicap?
 - *Le périmètre retenu est un espace de vie (moins sûr avec Châtel-St-Denis). L'agglomération existe au niveau structurel. Il s'agit d'un bon périmètre.*

- 4) Du point de vue de la coordination de l'urbanisation et des transports, quels sont les atouts et les handicaps de ce projet d'agglomération?

- *La structure urbaine le long du lac, l'urbanisation très dense, la ligne CFF et des VMCV sont des avantages. Le coteau avec l'étalement de sa zone à bâtir constitue un désavantage. Il s'agit d'un projet régional.*
- 5) Pensez-vous qu'il soit possible de développer des mesures de TP en relation avec l'hôpital de Rennaz qui satisfassent aux critères de la Confédération? (coût-utilité)
- *Il sera possible de proposer une mesure de TP depuis la Riviera par le réseau de bus et avec une bonne interface à Villeneuve. L'accessibilité de l'hôpital en TP depuis la Riviera ne sera pas idéale, mais elle sera quasi inexistante depuis le Chablais valaisan.*
- 6) Peut-on dire que, dans une certaine mesure, ce projet arrive trop tôt: la Basse plaine du Rhône est la zone d'expansion de l'agglomération mais, par manque de densité, aucune mesure phare ne peut être développée?
- *Ce projet d'agglomération arrive peut-être un peu en retard. Il aurait été préférable qu'il fasse partie de la première génération. En effet, fin 2007, il y avait moins de centres commerciaux, l'emplacement de l'hôpital n'était pas décidé et il aurait été plus facile de faire du développement dans une zone vierge. Aujourd'hui, les possibilités sont moins nombreuses.*
- 7) A votre avis, un tram qui longerait la «ville des deltas» serait-il envisageable?
- *Il devrait être possible de développer un tram le long du lac. En effet, sur le littoral, la densité est très importante et une telle mesure apporterait beaucoup à l'agglomération.*
- 8) Pour la réalisation du projet, comment jugez-vous le PPA des Fourches? (handicap: tout est déjà fixé?)
- *C'est effectivement un handicap pour l'agglomération. La pré-étude a démontré qu'une autre solution aurait pu être trouvée et cela a suscité la polémique¹⁶⁸ que l'on connaît, notamment avec la Confédération. Compte tenu de cette localisation, le projet d'agglomération sera donc moins bien. Le PPA des Fourches est aussi un gros handicap. Un projet d'agglomération doit penser le*

¹⁶⁸ La polémique a été déclenchée suite à l'article de Daniel Audétat «Berne conteste le site de l'hôpital» du 24 Heures du 13.08.2009.

développement à long terme, ce qui n'est pas le cas du PPA des Fourches. Il faudra que l'équipe de mandataires arrive à «séduire» les syndicats des trois communes de la Basse-plaine du Rhône.

- 9) Pensez-vous que dans le cadre du projet d'agglomération des éléments du PPA des Fourches devraient et pourraient être remis en question?
 - *Le projet d'agglomération devrait/pourrait de remettre en partie en cause les mauvaises mesures d'urbanisation du PPA des Fourches. Dans cet esprit, le projet d'agglomération peut être une opportunité.*

- 10) Compte tenu de l'hôpital prévu à Rennaz et du PPA des Fourches, pensez-vous que ce projet d'agglomération est une épine dans le pied du Canton de Vaud (vis-à-vis de la Confédération)?
 - *C'est le projet qui est mal parti. Le positionnement de l'hôpital et le PPA des Fourches est surtout une épine dans le pied du projet. Il faut que ce dernier puisse apporter une remise en question, dans le cas contraire l'objectif du projet ne sera pas rempli.*

- 11) Du point de vue des critères de la Confédération comment jugez-vous la déviation du CEV (50 à 60 millions - densité)?
 - *C'est une mesure qui semble un peu chère bien que d'autres sources de financement puissent être trouvées.*

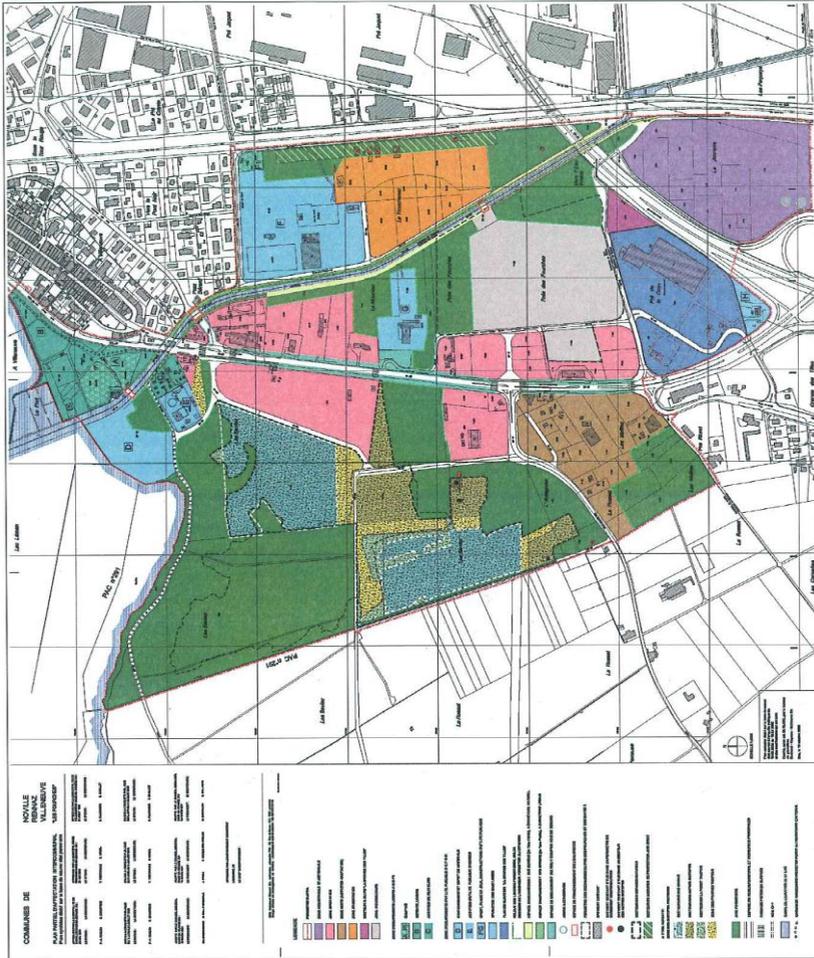
- 12) Ne pensez-vous pas que le développement important (en cours, prévu) des communes de la Basse-plaine du Rhône les «dépassent»?
 - *La problématique dépasse certainement les syndicats des trois communes de la Basse plaine du Rhône. Ils sont aussi certainement très mal conseillés. En cela le projet d'agglomération constitue une opportunité. Il faut réussir à leur faire comprendre que si le PPA des Fourches est en partie remis en question, le développement sera certes un peu retardé mais il sera meilleur.*

- 13) Ne pensez-vous pas que sur la Riviera seules des petites mesures peuvent être développées (mobilité douce et

amélioration du réseau de bus; absence de problèmes qui s'insèrent dans un projet d'agglomération T/U)?

- *Un tram serait certainement plus défendable que le déplacement de la ligne du CEV. Le projet d'agglomération Riviera devrait comprendre environ 150 millions de francs de mesures dont une ou deux mesures structurantes (réhabilitation d'un funiculaire et tram). Dans le respect de la problématique transports et urbanisation, il conviendrait de planifier la construction d'une ville dans le prolongement de l'urbanisation de la commune de Villeneuve.*
- 14) Compte tenu du périmètre retenu des 15 communes, êtes-vous d'avis que seul le Canton de Vaud peut être l'entité responsable?
- *L'entité responsable devrait être une association de communes. En effet, les cantons ne connaissent pas le territoire et c'est aux communes de prendre en main leur destin.*

ANNEXE 5: PLAN PARTIEL D'AFFECTATION DES FOURCHES



ANNEXE 6: Projet d'agglomération Monthey-Aigle – entretien avec M. Borloz, Syndic de la commune d'Aigle, le 6 août 2010

Bases: Chablais = Etude préliminaire de novembre 2007; ATE propositions pour l'agglomération d'avril 2010.

- 1) Qu'est ce qui a motivé le Chablais à lancer une démarche de projet d'agglomération dans les domaines transports et urbanisation?
 - *Les communes du Chablais doivent se coordonner et s'organiser afin de penser le développement au niveau régional. Il ne faut pas que le Chablais soit une cité-dortoir de Martigny et de la Riviera mais au contraire que cette région vive et que des activités économiques s'y implantent. Les deux pôles de l'agglomération que sont Monthey et Aigle concentrent les préoccupations auxquelles le projet d'agglomération est susceptible d'apporter des réponses. En effet, ces deux communes sont organisées comme des zones urbaines et rencontrent des problématiques urbaines.*

- 2) Pensez-vous que l'étude préliminaire est une bonne base pour l'étude du projet d'agglomération?
 - *Il s'agissait que les acteurs se rencontrent. Il fallait lancer une dynamique pour penser au niveau régional. Aujourd'hui, le mandataire qui s'occupe de l'étude fait du très bon travail car il comprend ce que les gens attendent, arrive à synthétiser et à concilier les avis des uns et des autres sans pour autant négliger l'avancement du projet. Il s'agissait que les acteurs se rencontrent. Il fallait lancer une dynamique pour penser au niveau régional.*

- 3) A votre avis, l'agglomération du Chablais (périmètres des 6 communes) existe-elle du point de vue sociologique? (espace de vie; existence de l'agglomération du point de vue des habitants et de ses entreprises) Si oui, est-ce un avantage? Si non, est-ce un handicap?
 - *La participation des communes de Bex et d'Ollon a aussi un sens social; Aigle a beaucoup d'échanges avec ces deux communes. Le périmètre de l'agglomération est un espace de vie. Par ailleurs, en ce qui concerne Ollon, il était impératif de l'inclure*

dans le périmètre s'il s'agit de proposer une mesure de TP qui ne passe pas par cette commune

- 4) Une diminution (drastique) des zones à bâtir sera-t-elle proposée? Est-ce politiquement envisageable? Dans quelle mesure les communes seraient-elles prêtes à renoncer à leurs intérêts propres pour servir ceux de l'agglomération (dézonage, industrie et artisanat ou habitat) Si oui comment cela serait-il négocié entre les Communes?
 - *Il faudra s'organiser. Des échanges devront être faits. Toutefois, il faut penser le développement avec un horizon qui dépasse les 10 prochaines années et avec cette vision, il est certain que le Chablais va continuer à se développer et que les zones vont se remplir.*

- 5) Pensez-vous que les Communes seraient disposées à sacrifier, au profit de l'agglomération, des parcelles pour un équipement collectif ou pour densifier, alors que d'un point de vue individuel, elles feraient autrement?
 - *Cela est tout à fait envisageable; il faudrait qu'il y ait un certain équilibre.*

- 6) Dans le cadre du projet d'agglomération, ne pensez-vous pas que les Communes seront en concurrence au niveau de leurs zones industrielles? (spécialisation?)
 - *Il faudra s'organiser. Des échanges devront être faits. Toutefois, il faut penser le développement avec un horizon qui dépasse les dix prochaines années et avec cette vision, il est certain que le Chablais va continuer à se développer et que les zones vont se remplir. Il ne faut pas qu'il y ait des perdants. Il faudra donc rechercher un certain équilibre. Les autorités du Chablais ont la volonté d'accueillir dans la même proportion employés et habitants. Entre les communes vaudoises, des arrangements peuvent être trouvés en implantant des activités économiques sur le territoire d'une commune et en se répartissant les revenus fiscaux. Ce type d'arrangement a aujourd'hui déjà cours. Au niveau de l'agglomération, il conviendra de fixer un cadre pour régler la concurrence afin d'éviter un phénomène de dumping entre les communes. Ce type de procédure ne peut être aménagé qu'au niveau des parcelles qui sont propriété des communes car les propriétaires privés vendent au prix qu'ils veulent.*

- 7) A votre avis, qui devrait être l'entité responsable?
- *Cela devrait être géré au niveau communal, mais, dans un souci d'efficacité, il conviendrait de ne pas mettre en place une structure trop lourde (autorité délibérante et exécutif). Des délégués des communes pourraient être désignés et le projet pourrait être mené à tour de rôle par les communes de Monthey et d'Aigle, mais pas par les autres communes.*
- 8) Comment jugez-vous le retrait de la commune de Troistorrens, qui faisait pourtant partie du périmètre OFS?
- *C'était plus cohérent car peu de choses auraient pu être faites.*
- 9) La participation des communes de Bex et d'Ollon a un sens politique. Comment évaluez-vous leur sens au niveau des transports et de l'urbanisation? Ne pensez-vous pas que cela est un handicap? (mesure pour accélérer la liaison entre Monthey et Aigle)
- *Il était impératif de l'inclure dans le périmètre s'il s'agit de proposer une mesure de TP qui ne passe pas par cette commune.*
- 10) Quitte à ne pas respecter le périmètre OFS, pourquoi d'autres communes du district d'Aigle ne font-elles pas partie du projet d'agglomération?
- *Peut-être aurait-il fallu inclure d'autres communes du district d'Aigle comme Yverne. Cette commune a, par la suite, émis le vœu d'être associée. Il n'aurait pas été judicieux d'associer Corbeyrier car cette commune n'est pas en plaine. Quant à Chessel, il n'y a pas d'intérêt, car c'est vraiment la campagne et il n'y a pas de liaison directe avec cette commune. La volonté d'étendre le périmètre à d'autres communes du district d'Aigle n'a pas été bien reçue au niveau du Canton et de la Confédération. Le syndic de Villeneuve, notamment, aurait trouvé pourtant que cela avait du sens.*
- 11) Est-ce un atout d'avoir 3 commune de chaque canton?
- *Politiquement, c'est plus simple d'avoir trois communes de chaque canton. C'est peut-être un peu plus compliqué mais peut-être plus intéressant pour la population.*

- 12) Ne pensez-vous pas que la continuité du bâti entre Monthey et Collombey-Muraz et le 50% des habitants qui y vivent plaident pour y concentrer les mesures? (53% avec Massongex)?
- *C'est certain que dans un sens, les communes de Monthey et de Collombey-Muraz constituent le centre de l'agglomération. Toutefois, l'agglomération Monthey-Aigle est bien bipolaire, la connexion d'Aigle au réseau de chemin de fer national fait que cette commune à un rôle que l'autre pôle peut lui envier. Il y a donc un certain équilibre; la commune d'Aigle ne devrait pas être préférentielle au niveau des mesures du projet d'agglomération.*
- 13) D'après les journaux, les municipalités de Monthey et Collombey-Muraz seraient en conflit à cause de cette zone commerciale, alors que celles d'Aigle et de Collombey-Muraz l'auraient été au sujet de la troisième correction du Rhône. Ces tensions se ressentent-elles dans le cadre de l'étude? Ces conflits seraient-ils des opportunités ou des handicaps pour le projet d'agglomération?
- *Il y a des conflits réels, mais ceux-ci se ressentent peu dans le cadre du projet d'agglomération. Le problème entre les communes de Collombey-Muraz et d'Aigle au sujet de la troisième correction du Rhône a été une opportunité pour trouver des solutions. En effet, les zones industrielles de ces deux communes ne sont finalement séparées que par le Rhône; aujourd'hui, les deux communes travaillent ensemble à la promotion de leurs zones industrielles. Cette promotion économique commune se retrouve aussi au niveau du Chablais dans son ensemble.*
- 14) Êtes-vous d'accord avec l'affirmation qu'au niveau urbanistique, ainsi qu'au niveau des transports, l'agglomération n'existe pas? (Faible densité; discontinuité du bâti, faiblesse des TP) Si oui, est-ce un handicap ou une opportunité?
- *C'est un fait, mais il convient de développer des mesures afin de faire exister cette agglomération particulière qui compte deux pôles.*
- 15) Comment jugez-vous la participation de la population et des associations au projet d'agglomération? Est-ce important pour vous?
- *C'est très important d'associer la population et les associations au projet d'agglomération. Dans ce sens, il y a aujourd'hui un site*

internet qui est en fonction. L'information du public n'est, toutefois, pas évidente car excepté les mesures liées aux transports publics, il s'agit de problématiques abstraites. Intensifier l'intégration de la population et des médias. Le caractère abstrait du projet n'est pas un avantage et actuellement la matière n'est pas assez conséquente. Par ailleurs, sur d'autres problématiques (social et culture), il faut continuer à travailler ensemble afin de renforcer le sentiment populaire de faire partie d'une région.

**ANNEXE 7: Projets d'agglomération Monthey-Aigle – entretien
avec M. Conforti, Team+, le 5 août 2010****Bases: Etude préliminaire de novembre 2007; ATE propositions
pour l'agglomération d'avril 2010.**

- 1) Est-ce que vous considérez que l'étude préliminaire constitue une bonne base pour l'étude?
 - *Il ne s'agit pas d'une base pour un projet d'agglomération dans les domaines transports et urbanisation. Ce n'était pas le but de cette étude préliminaire, mais cette dernière a toutefois permis de définir le périmètre.*

- 2) A quelle date a officiellement été lancée l'étude? Le temps à disposition est-il suffisant? (atout)
 - *L'étude a officiellement débuté en février 2009. Toutefois, l'objectif est de terminer à la fin de la législature communale vaudoise, soit en juin 2011. Le temps à disposition n'est pas énorme mais il est suffisant. En effet, les petites agglomérations n'ont pas de gros problèmes. Par ailleurs, en ce qui concerne le Chablais, les différences structurelles ne sont pas importantes.*

- 3) La collaboration entre deux Cantons pose-t-elle des difficultés supplémentaires?
 - *Il y a des questions administratives et de normes (cartographies); en outre, le fait qu'il faille parfois faire les choses à double peut être un peu lourd. Le Canton de Vaud est un partenaire très compliqué alors que celui du Valais est beaucoup plus arrangeant sur différents points et notamment au niveau financier. Le Canton de Vaud est très intrusif, il a des exigences importantes, mais ne veut toutefois pas piloter le projet. L'aménagement est une compétence communale et c'est en dernier ressort que le Canton doit vérifier. Le Canton veut que l'agglomération se détermine sur chaque projet d'urbanisme alors que certains projets de détails doivent avancer indépendamment du projet d'agglomération. Les mesures de ce dernier ne seront mises en œuvre qu'à partir de 2015.*

- 4) A votre avis, l'agglomération existe-elle dans la tête des gens qui y vivent? Si non, jugez-vous cela comme un handicap?

- *Le Chablais a une communauté de destin. Il y a un sentiment Chablais même si la région n'est pas très structurée.*
- 5) L'importance des déplacements en TIM au sein de l'agglomération constitue-t-il un avantage pour le projet? (Besoin important de solutions de TP)
- *Le fait qu'une majorité de déplacements s'effectue en TIM est, bien entendu, un désavantage mais c'est aussi un atout car il y a une grande marge de progression. Par exemple, 60% de la population active de Monthey vit et travaille dans cette commune et la plupart utilisent la voiture pour se rendre à leur travail. Des mesures de mobilité douce pourraient améliorer la situation. Toutefois, il n'y aura pas de révolution.*
- 6) Êtes-vous d'accord avec l'affirmation qu'au niveau urbanistique ainsi qu'au niveau des transports l'agglomération n'existe pas? Si oui, est-ce un handicap ou une opportunité? (liberté, car tout à y faire)
- *Du point de vue de l'urbanisation et des transports, l'existence de l'agglomération n'est pas évidente. Il s'agira d'une agglomération agricole avec beaucoup d'espaces verts.*
- 7) Des barrières (autoroute, Rhône et CFF) séparent côté valaisan et côté vaudois, comptez-vous relier ces parties de l'agglomération? Si oui, quels types de mesures pourraient être prévus?
- *Des compléments aux ouvrages déjà existants seront apportés afin de passer les barrières de l'agglomération. Il y aura, en tous les cas, une mesure pour la mobilité douce et éventuellement pour le trafic.*
- 8) A votre avis comment la Confédération jugera cette particularité?
- *La Confédération jugera du projet. Il n'y a pas de pénalisation pour l'existant. Il s'agit juste d'améliorer les choses avec des mesures adéquates.*
- 9) Du point de vue de l'appréciation de la Confédération, comment évaluez-vous le retrait de la commune de Troistorrens?
- *Le périmètre de beaucoup d'agglomérations ne correspond pas au périmètre OFS. C'est mieux que le projet concerne uniquement la plaine car les mesures ne concernent que ce*

territoire. Le périmètre de l'agglomération aurait pu comprendre d'autres communes valaisannes et vaudoises (St-Maurice, Evionnaz, Roche, etc.). Le périmètre du projet d'agglomération compte ces 6 communes mais des collaborations çà et là pourront se mettre en place avec des communes hors périmètre, dans la mesure où elles sont en interaction avec les communes de l'agglomération.

- 10) La participation des communes de Bex et d'Ollon a un sens politique. Comment évaluez-vous leur sens au niveau des transports et de l'urbanisation? A votre avis, comment cela sera-t-il jugé par la Confédération? (pas de continuité du bâti; faiblesse des TP; faible densité)
 - *Bex a une liaison claire avec Monthey et avec Ollon (St-Triphon) ainsi qu'avec Aigle. La Confédération ne pénalisera pas l'existant.*

- 11) Tant qu'à s'éloigner des critères de l'OFS, l'agglomération la plus logique du point de vue de l'urbanisation et des transports ne se limiterait-elle pas à Massongey-Monthey-Collombey-Muraz? Excepté l'absence de liaison CFF au niveau national, ces trois communes ne sont-elles pas «autonomes»?
 - *Il s'agit aussi d'avoir une vision politique de développement à long terme. Ces trois communes ont une certaine autonomie et une connexion au réseau national des chemins de fer (connexion à St-Maurice). Il s'agit, toutefois, d'anticiper le développement.*

- 12) La continuité du bâti entre Monthey et Collombey-Muraz et le 50% des habitants qui y vivent, ne plaideraient-ils pas pour y concentrer les mesures? Si oui, devrez-vous, tout de même, être attentif à répartir ces mesures?
 - *Il y aura certainement un peu plus de mesures sur le territoire de Monthey et de Collombey-Muraz. Néanmoins, c'est une question évidemment politique, il s'agira donc de répartir.*

- 13) Comment jugez-vous la zone commerciale de Collombey-Muraz (accessibilité et étalement urbain)? Comment lutter efficacement contre les TIM? (deux dessertes routières sont prévues?)
 - *Il s'agit bien évidemment d'une erreur puisque l'on sait que du point de vue des transports et de l'urbanisation, il ne faut pas mettre de surface commerciale en périphérie des villes mais au contraire au centre de celles-ci. Par ailleurs, pour l'animation des villes, cela fait aussi plus de sens. La zone commerciale se situe*

à l'entrée de Monthey et cela va à l'encontre de la promotion de la ville. De plus, l'autoroute et le pont font qu'il était difficile de trouver un pire emplacement pour l'installation de cette zone commerciale. À l'inverse, la commune de Bex interdit de construire de tels commerces en périphérie et la commune d'Aigle poursuit aujourd'hui la même politique. La zone commerciale est là où elle se trouve, mais elle ne pourra plus vraiment s'étendre. Améliorer la situation nécessitera de séparer les flux de trafic entre l'accessibilité à la zone commerciale et l'accès à la vallée et à l'autoroute.

- 14) D'après les journaux, les Municipalités de Monthey et Collombey-Muraz seraient en conflit à cause de cette zone commerciale, alors que celles d'Aigle et de Collombey-Muraz l'auraient été au sujet de la troisième correction du Rhône, ces tensions se ressentent-elles dans le cadre de l'étude? Ces conflits seraient-ils des opportunités ou des handicaps pour le projet d'agglomération?
- *Cela ne pose pas vraiment de problème. Les communes de Collombey-Muraz et d'Aigle ont la volonté de travailler pour promouvoir leur zone industrielle. Pour ce qui est de Monthey et d'Aigle, cela permet de réfléchir ensemble au problème. Un organisme neutre prend en compte les demandes des deux villes. Ces conflits sont tout à fait gérables. Que ce soit pour Monthey et Collombey-Muraz ou Aigle et Collombey-Muraz, à chaque fois les deux parties veulent aller de l'avant, il est donc possible de trouver des solutions afin de concilier leur avis.*
- 15) La participation de la Commune d'Ollon au projet d'agglomération n'est-elle pas un sérieux handicap pour l'accélération de la liaison en TP entre Aigle et Monthey? Pourrez-vous présenter une mesure qui ne passe pas par cette commune?
- *C'est mieux qu'Ollon fasse partie du périmètre du projet d'agglomération. En effet, sans la participation de cette commune, il n'aurait pas été possible de proposer une mesure de déviation de la ligne AOMC qui ne passe plus par Ollon, car cette commune aurait été se plaindre au Canton et cela aurait tout bloqué. Si cette commune bloque, c'est mieux que cela se fasse dans le cadre du projet d'agglomération. Toutefois, dévier la ligne coûterait très cher et il n'est pas certain que le gain de temps en vaille la peine. Par ailleurs, peut-être qu'une mesure moins onéreuse permettra d'accélérer le train en passant toujours par Ollon.*

- 16) Quelle pourrait être l'entité responsable? Pour quelles raisons? (Si OïDC: légitimité suffisante?)
- *L'entité responsable devrait être une association de communes dont les membres seraient les communes avec, éventuellement, une participation du Canton.*
- 17) Quels seraient les facteurs de succès ou d'échec supplémentaires?
- *Au niveau des atouts, il y a l'envie que les acteurs ont de faire quelque chose et il y a l'AOMC. La déviation de l'AOMC serait une mesure très chère et le projet ne pourrait pas comprendre beaucoup d'autres mesures. Au plan des désavantages, il y a le rôle important de la voiture: cela est difficile à changer.*
- 18) Bien que soit notamment politiquement difficile, êtes-vous d'avis qu'un seul projet d'agglomération Riviera-Chablais aurait dû être développé?
- *Faire un seul projet d'agglomération, qui aurait englobé le territoire du Chablais et de la Riviera, n'aurait pas été possible. Il s'agit, en effet, de structures totalement différentes. Il y a d'une part, la Riviera et son arrière-pays et d'autre part le Chablais qui est la porte d'entrée du Valais. Il n'y a pas de communauté de destin. Par ailleurs, au sens de l'OFS, la Riviera et le Chablais sont deux agglomérations. Dans un seul projet d'agglomération, il y aurait eu un fort déséquilibre entre la Riviera qui compte 75'000 habitants et le Chablais qui en compte 40'000. Par exemple, la région de Nyon dans le cadre du projet Franco-Valdo-Genevois, a été fortement prétéritée. En effet, en termes de coût-efficacité, les mesures concernent de façon prioritaire Genève. A posteriori, un projet d'agglomération aurait dû être développé uniquement pour Nyon et sa région. Il n'aurait donc pas été opportun de faire un seul projet d'agglomération, par contre la collaboration et la coordination entre les deux projets seront essentielles.*

In der gleichen Reihe Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
248	ABUN-NASR Sonia Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz Eine zehnjährige Politik im Lichte empirischer Analyse
249	SOGUEL Nils, BIZZOZERO Giordano, ZIEHLI Sonja Vergleich 2008 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2008 des finances cantonales et communales
250	PASQUIER Martial, FIVAT Etienne Crise à l'Université de Genève. Une étude de cas.
251	FIECHTER Julien Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz
252	LADNER Andreas, FELDER Gabriela, GERBER Stefani, FIVAZ Jan Die politische Positionierung der europäischen Parteien im Vergleich
253	MEILLAND Philomène Le principe de transparence dans le canton de Vaud
254	BERCLAZ Michel Le rôle des employeurs dans la réinsertion professionnelle
255	SOGUEL Nils, ZIEHLI Sonja Vergleich 2009 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2009 des finances cantonales et communales
256	FLÜCK Caspar Compliance im öffentlichen Sektor
257	SCHWEIZER Rémi Les bisses et leurs modes d'organisation au XXI ^e siècle, un modèle de gestion durable?
258	KOLLER Christophe Services de migration et évolution de la population étrangère dans les cantons suisses 2002-2008 Migrationsämter und Entwicklung der ausländischen Bevölkerung in den Kantonen 2002-2008
259	MOREIRA Ana Maria, GERHARDT Gregory, MÖLLER Mathias, LADNER Andreas Swiss Democracy on the Web 2010
260	V. FELLEBERG Monika Kinder als Mitbetroffene von häuslicher Gewalt

L'IDHEAP en un coup d'œil

Champ

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance.

Vision

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Mission

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.

Principales prestations

1. Enseignement: former les élus et cadres actuels et futurs du secteur public

- Doctorat en administration publique
- MPA (Master of Public Administration)
- Master PMP (Master of Arts in Public Management and Policy)
- CEMAP (Certificat exécutif en management et action publique)
- Certificat universitaire d'un cours trimestriel du MPA
- SSC (Séminaire pour spécialistes et cadres)

2. Recherche: ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique

- Projets de recherche fondamentale ou appliquée
- Directions de thèses de doctorat
- Publications scientifiques (ouvrages et articles)
- Colloques et conférences scientifiques
- Cahiers et Working Papers de l'IDHEAP

3. Expertise et conseil: imaginer et mettre en œuvre des solutions innovatives

- Mandats d'expertise et de conseil auprès du secteur public et parapublic

4. Services à la cité: contribuer à la connaissance du service public

- Bibliothèque spécialisée en administration publique
- Sites Badac.ch, gov.ch, ivote.ch
- Renseignements aux collectivités publiques
- Interventions médiatiques
- Articles et conférences de vulgarisation