

<b>Zeitschrift:</b>	Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK = Mensuration, photogrammétrie, génie rural
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerischer Verein für Vermessung und Kulturtechnik (SVVK) = Société suisse des mensurations et améliorations foncières (SSMAF)
<b>Band:</b>	100 (2002)
<b>Heft:</b>	5
<b>Artikel:</b>	La politique des agglomérations
<b>Autor:</b>	Muggli, R.
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-235896">https://doi.org/10.5169/seals-235896</a>

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 26.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# La politique des agglomérations

Plus des deux tiers des Suisses vivent dans un environnement urbain – c'est-à-dire, en termes plus techniques, dans des agglomérations. Cela s'explique notamment par le fait que la plupart des places de travail intéressantes y sont concentrées. Cette tendance ne se limite du reste pas à la Suisse, mais s'observe à l'échelle mondiale. Selon le dernier recensement fédéral, l'afflux de population dans les agglomérations se poursuit. Or ces dernières, loin de se densifier, ne cessent de s'étendre sur les territoires encore non urbanisés. Les villes traditionnelles deviennent ainsi les centres de métropoles bien plus vastes. Ce mode de croissance génère des problèmes et des tensions politiques qui, à l'heure actuelle, n'ont guère trouvé de réponse. La Confédération a cependant reconnu que le bon fonctionnement des agglomérations était essentiel pour le bien-être de la Suisse. Fin 2001, le Conseil fédéral a pour la première fois formulé sa réponse dans un rapport.

*Mehr als zwei Drittel der Schweizerinnen und Schweizer lebt in städtischen Verhältnissen – in der Planersprache ausgedrückt in Agglomerationen. Das hat beispielsweise damit zu tun, dass sich dort am meisten interessante Arbeitsplätze befinden. Dieser Trend ist übrigens ein weltweiter und nicht auf die Schweiz beschränkt. Nach der letzten Volkszählung zu schliessen, hält der Zuzug in die Agglomerationen an. Allerdings verdichten sich diese nicht, sondern wachsen immer mehr ins Grüne hinaus. Die traditionellen Städte werden damit immer mehr zur Innenstadt von weit grösseren Metropolen. Diese Art des Wachstums erzeugt Probleme und politische Spannungen, auf die noch kaum Antworten gefunden wurden. Nun hat auch der Bund erkannt, dass das gute Funktionieren der Agglomerationen wichtig ist für das Wohlergehen der Schweiz. Der Bundesrat hat seine Antwort Ende 2001 erstmals in einem Bericht formuliert.*

Oltre i due terzi degli svizzeri vivono in un ambiente urbano, cioè tecnicamente parlando, in un agglomerato. Questo è riconducibile al fatto che la maggior parte dei posti di lavoro interessanti sono qui concentrati. Questa tendenza non si limita alla Svizzera ma è osservabile a livello mondiale. Secondo l'ultimo censimento federale, l'afflusso della popolazione negli agglomerati è un fenomeno in avanzamento. Questi ultimi, invece di concentrarsi continuano a espandersi sui territori non ancora urbanizzati. Di conseguenza, le città tradizionali diventano dei metropolitani ancora più estesi. Questo tipo di crescita genera problemi e tensioni politiche che attualmente non hanno ancora trovato una risposta. Tuttavia, la Confederazione ha ammesso che il buon funzionamento degli agglomerati è essenziale per il benessere della Svizzera, per cui alla fine del 2001 il Consiglio federale a formulato per la prima volta la sua risposta in un rapporto.

R. Muggli

La mauvaise prise en compte des problèmes d'agglomérations est sans doute liée au fait que les problèmes urbains sont souvent considérés comme spécifiques – et d'origine interne – aux grandes villes-centres, longtemps tenues pour riches et

arrogantes. Ce point de vue par trop simpliste est heureusement en train de changer. En effet, les nombreuses communes qui se sont développées à proximité de Zurich, Genève, Bâle, Berne ou Lausanne sont toujours davantage confrontées, elles aussi, aux problèmes urbains actuels. On citera notamment l'insuffisance ou l'inadéquation de l'offre de logements

dans les quartiers existants, l'augmentation de la pollution de l'air et des nuisances sonores, la surcharge de trafic, la disparition des espaces verts, la mauvaise qualité de l'environnement résidentiel, les problèmes d'intégration dans les écoles ou encore des impôts relativement élevés.

## De qui relèvent les problèmes d'agglomérations?

La Confédération s'est jusqu'à présent peu occupée des problèmes d'agglomérations. C'était là l'affaire des cantons et des villes. Le caractère peu réjouissant de l'évolution urbaine et l'adoption de la nouvelle Constitution fédérale ont cependant contribué à faire changer les choses: les problèmes d'agglomérations sont depuis peu traités, pour l'essentiel, par le nouvel Office fédéral du développement territorial (ARE), ainsi que par le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco). Certes, les problèmes d'agglomérations ne relèvent pas du seul aménagement du territoire, mais également des politiques financière, sociale, culturelle et de sécurité. La politique fédérale des agglomérations ne saurait donc se limiter à aborder la dimension spatiale de ces problèmes. Il est cependant reconnu que les instances responsables de l'aménagement du territoire ont une vaste expérience des tâches interdisciplinaires. Aussi la politique des agglomérations est-elle désormais en de bonnes mains. Il faut toutefois préciser qu'en la matière, la Confédération ne dispose que de compétences ponctuelles. Ce sont avant tout les cantons qui doivent agir, dans la mesure où les agglomérations constituent bel et bien leurs « locomotives » économiques et culturelles. Ce n'est d'ailleurs pas toujours simple, en particulier lorsque ville et campagne n'ont pas la même couleur politique.

## Les objectifs du Conseil fédéral

Dans le cadre de sa politique des agglomérations, le Conseil fédéral s'est fixé trois grands objectifs. Il s'agit d'une part

de renforcer l'attractivité économique des agglomérations, tout en améliorant la qualité de vie de leurs habitants. Il faut ensuite que la Suisse conserve un réseau de villes décentralisé. Malgré l'importance de Zurich, la Suisse ne dispose en effet d'aucun centre national – contrairement, par exemple, à la France –, ce qui est jugé conforme à l'organisation et au fonctionnement du pays. Enfin, le Conseil fédéral estime que les agglomérations doivent à l'avenir se développer essentiellement à l'intérieur de leur périmètre actuel. L'extension indéfinie des agglomérations est considérée comme non souhaitable, d'un point de vue tant économique qu'écologique. Aussi les grandes capacités d'accueil des territoires urbanisés actuels doivent-elles être exploitées. Il s'agit là d'objectifs ambitieux, qui vont à l'encontre des tendances actuelles. Une énergie considérable devra donc être déployée sur le plan politique

pour obtenir des résultats. Quelles mesures concrètes le Conseil fédéral entend-il dès lors mettre en œuvre?

## Les actions de la Confédération

Le Conseil fédéral entend tout d'abord prendre davantage en considération les problèmes d'agglomérations dans le cadre de la politique fédérale (cf. art. 50 Cst). Dans bien des cas, ce n'est pas encore chose faite; par exemple, la Confédération n'avait jusqu'à présent pratiquement aucune possibilité de participer à la résolution des graves problèmes de trafic que connaissent les agglomérations. Le Conseil fédéral entend d'autre part promouvoir l'information et l'échange d'expériences ayant trait aux problèmes de l'espace urbain – ce qui était jusqu'à présent surtout l'affaire d'associations privées comme l'ASPA ou

l'Union des villes suisses. Enfin, le Conseil fédéral souhaite encourager une collaboration tant verticale – soit entre Confédération, cantons et villes – qu'horizontale – c'est-à-dire entre communes d'une même agglomération. C'est dans cette perspective d'une meilleure communication qu'a été mise en place, il y a quelque temps déjà, une «Conférence tripartite sur les agglomérations» (CTA), qui rassemble autour d'une table des représentants de la Confédération, des cantons et des communes. Par ailleurs, en attendant de nouvelles bases légales, le Conseil fédéral entend encourager de nouvelles formes de collaboration en participant au financement de projets-modèles. Des subventions fédérales ont en effet plus d'impact que de bonnes paroles, comme cela a déjà été constaté par exemple dans le cadre du soutien à l'agriculture biologique. Aussi les initiateurs de projets novateurs pourront-ils désormais compter

## Extrait simplifié du catalogue de mesures de la politique des agglomérations de la Confédération

Prise en compte des besoins des agglomérations dans le cadre des activités de la Confédération	Amélioration de la coopération verticale entre communes, cantons et Confédération	Amélioration de la coopération horizontale au sein des agglomérations et entre elles	Intégration au réseau des villes européennes	Information, échange d'expériences et sensibilisation
<b>p. ex. transport d'agglomération</b>				
◆ Renforcement de l'engagement financier de la Confédération pour le transport dans les agglomérations (transports public, privé et lent), lié à long terme à la condition d'une gestion coordonnée des transports et de l'urbanisation à l'échelle de l'agglomération. Cela nécessitera de nouvelles bases légales.				
	<b>p. ex. projets-modèles</b>			
	◆ Soutien technique et financier de la Confédération à la mise en œuvre de projets-modèles en matière de coopération au sein des zones urbaines, de réseaux de villes et d'urbanisation vers l'intérieur.			
	◆ Dès 2002, ces projets-modèles seront soutenus à concurrence d'un demi-million de francs prélevés sur le budget, ce qui nécessitera à terme une base légale.			
	<b>p.ex. Conférence tripartite sur les agglomérations</b>			
	◆ Participation active aux travaux de cette conférence, fondée le 20.2.2001			
		<b>p. ex. raccordements TGV</b>		
		◆ Amélioration des raccordements aux réseaux européens de TGV		

sur un appui organisationnel, technique et financier de la part de la Confédération. A titre d'exemple, le fameux projet d'«agglomération du Grand Fribourg», portant sur la constitution d'une personne morale de droit public en application de la loi frigourgeoise sur les agglomérations, ne bénéficiait pas jusqu'à présent d'un tel soutien. La Confédération compte enfin s'attaquer aux problèmes de capacité et de pollution générés par le trafic urbain, tout en veillant à l'avancement du projet de raccordement au réseau ferroviaire à grande vitesse. Le Conseil fédéral voit en outre dans la nouvelle péréquation financière (NPF) – dont le Parlement fédéral s'occupera prochainement – un élément important de sa politique des agglomérations. On y trouve notamment des propositions d'indemnisation des villes-centres pour les charges qu'elles supportent, à l'instar des compensations allouées aux régions de montagne en raison de leur topographie défavorable. C'est en matière de transports que la Confédération a le plus de compétences. Il n'est donc pas étonnant que sa politique des agglomérations soit fortement axée sur les questions de trafic. En fait, un grand pas serait déjà accompli si la Confédération pouvait contribuer à résoudre les problèmes de transports que les cantons et les communes sont incapables de gérer seuls.

La Confédération n'accordera cependant son soutien qu'aux communes prêtes à collaborer entre elles en matière d'aménagement du territoire. En effet, les questions de transports et d'urbanisation doivent être traitées conjointement, si l'on veut éviter que le développement urbain ne s'assimile à un éternel – et coûteux – rafistolage. Aussi la Confédération exige-t-elle des communes impliquées un «projet d'agglomération» commun.

## Projet d'agglomération

En quoi consiste exactement un tel «projet d'agglomération»? Il s'agit d'un instrument d'aménagement du territoire qui permet de traiter conjointement les problématiques d'urbanisation, de transports et d'environnement à l'échelle d'une agglomération. Ce nouvel instrument a été nommé ainsi parce que les cantons doivent pouvoir affiner leurs instruments de planification actuels et les appliquer aux agglomérations. Un plan directeur régional étroitement lié au plan directeur cantonal et au plan de mesures pour la protection de l'air pourrait par exemple constituer un tel «projet d'agglomération». De premières démarches prometteuses ont été entreprises dans ce sens dans les agglomérations de Berne et de Thoune. Si la Confédération n'entend occu-

Rapport de la Confédération sur la politique des agglomérations (Rapport du Conseil fédéral du 19.12.2001), téléchargeable sur le site [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)  
Brochure «Charte pour l'avenir d'une Suisse urbaine», de février 2002, disponible auprès du secrétariat de l'Association Métropole Suisse, Affolternstrasse 123, 8050 Zurich, [www.metropole-ch.ch](http://www.metropole-ch.ch).

tre de subventions en matière de transports que sur la base d'un projet d'agglomération, c'est pour éviter que son argent soit utilisé sans vision d'ensemble et en contradiction avec les objectifs de sa politique d'aménagement du territoire. On attend avec intérêt de voir comment le Parlement réagira à ces propositions.

Association suisse pour l'aménagement national ASPAN  
Rudolf Muggli  
Seilerstrasse 22  
CH-3011 Bern  
[rudolf.muggli@vlp-aspan.ch](mailto:rudolf.muggli@vlp-aspan.ch)

Wandeln Sie Ihr INTERLIS-Datenmodell in ein UML-Diagramm. Oder umgekehrt. Software herunterladen, testen.

## Ihr Datenmodell als Diagramm!



EISENHUT INFORMATIK

Rosenweg 14 • CH-3303 Jegenstorf • Tel 031 762 06 62 • Fax 031 762 06 64 • <http://www.eisenhutinformatik.ch>