



Berne, le 22.8.2019

Fiche d'information «Agglomérations»

1. Définition	2
2. Croissance démographique dans les agglomérations.....	3
3. Flux de pendulaires	4
4. Importance de l'agglomération	5
5. Politique des agglomérations de la Confédération	5
6. Formes d'organisation	6
7. Projets dans les agglomérations.....	7
8. Interventions actuelles dans les Conseils fédéraux.....	7
9. Revendications de l'Union des villes suisses	8



1. Définition

Selon la définition de l'Office fédéral de la statistique, la Suisse compte 49 agglomérations¹. La plus grande est l'agglomération de Zurich avec un peu plus de 1,3 million d'habitantes et habitants et la plus petite celle de Martigny avec 21 000 habitantes et habitants. 6,2 millions de personnes vivent dans des agglomérations, villes-centres incluses, et quelque 3,8 millions dans des espaces d'agglomération sans ville-centre.

Die 49 Agglomerationen der Schweiz, 2018
Les 49 agglomérations de la Suisse, en 2018

G 12.0



Quelle: BFS – Raumgliederungen der Schweiz
Source: OFS – Niveaux géographiques de la Suisse

© BFS/OFS 2019

La définition de l'agglomération s'appuie sur les notions de commune-centre d'agglomération (entre autres villes-centres) et de commune de couronne d'agglomération. Elle combine ainsi des éléments morphologiques (densité de population et densité de l'emploi) avec une conception fonctionnelle (interdépendances pendulaires) de l'urbanité. Dans le cadre de son implication en faveur des agglomérations, l'Union des villes suisses souhaite placer davantage au cœur de son action les couronnes d'agglomération, autrement dit les communes à caractère urbain situées hors des villes-centres et des communes-centres.

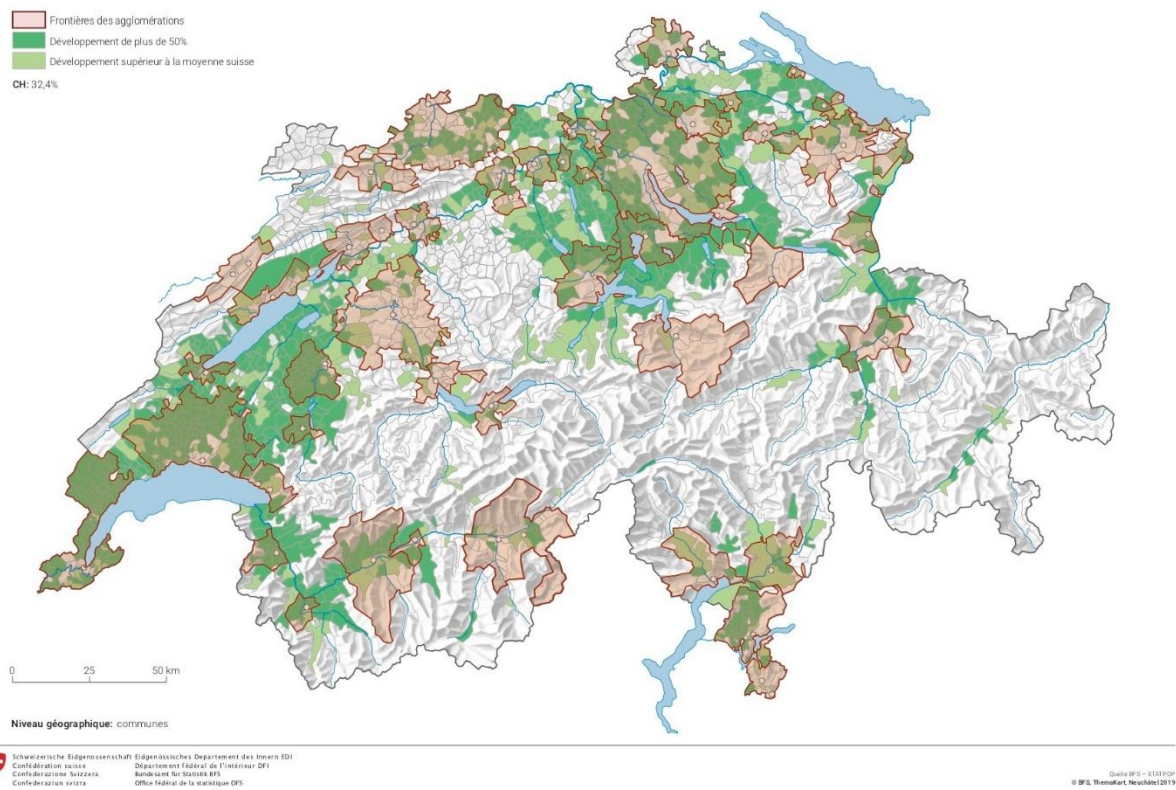
¹ Pour chacune des 49 agglomérations, l'ouvrage «Statistiques des villes suisses» propose un résumé des principales données statistiques telles que population, emplois, flux de pendulaires et nuitées hôtelières. ([Statistiques des villes suisses, Berne, p. 134 sq.](#))



2. Croissance démographique dans les agglomérations

La croissance démographique dans les agglomérations a connu une évolution très diverse au cours des 35 dernières années (1982 à 2017). Durant cette période, la population suisse a crû au total de 32,4 %. Comme l'illustre la carte qui suit, les communes connaissant une croissance démographique supérieure à la moyenne sont colorées en vert – et en vert foncé pour les communes connaissant une croissance très intense. L'évolution observée dans les agglomérations est frappante: si l'on superpose les contours des 49 agglomérations suisses sur la carte, on voit que la croissance démographique se concentre notamment dans les agglomérations et les régions proches d'une agglomération. Les villes-centres ont enregistré une croissance relativement plus faible. On notera toutefois qu'elles recommencent à croître depuis le nouveau millénaire.

Évolution de la population résidente, 1982 - 2017



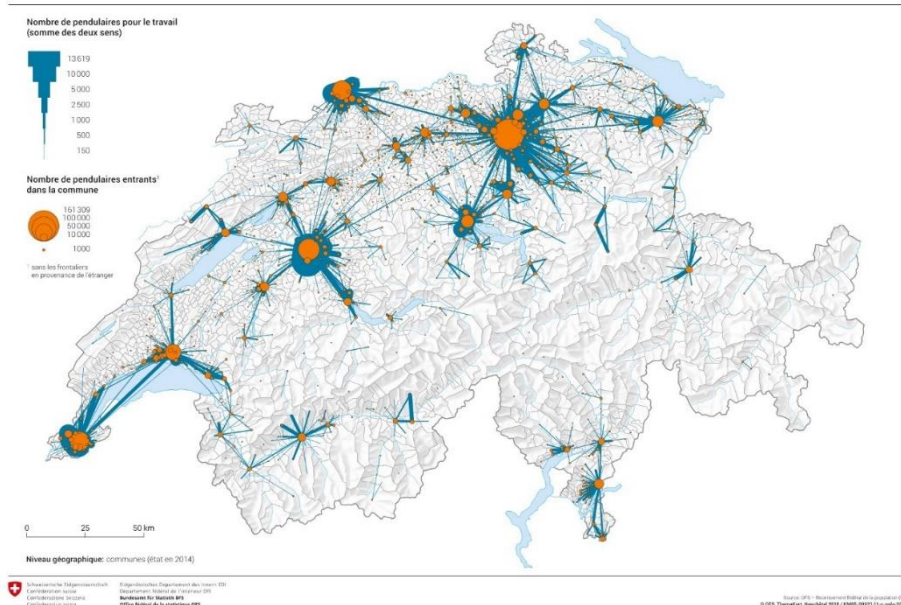
Dans leurs plans directeurs, les cantons prévoient que la majeure partie de leur croissance démographique se fasse dans des «régions urbaines» ou dans l'«espace urbain», autrement dit dans les villes-centres et les agglomérations – par exemple à 80 % dans le canton de Zurich, à 75 % dans les cantons de Berne et de Lucerne et à 65 % dans le canton de Saint-Gall.²

² Office fédéral du développement territorial: Feuille d'information: [Bons exemples de mise en œuvre des plans directeurs](#) du 26 novembre 2018.

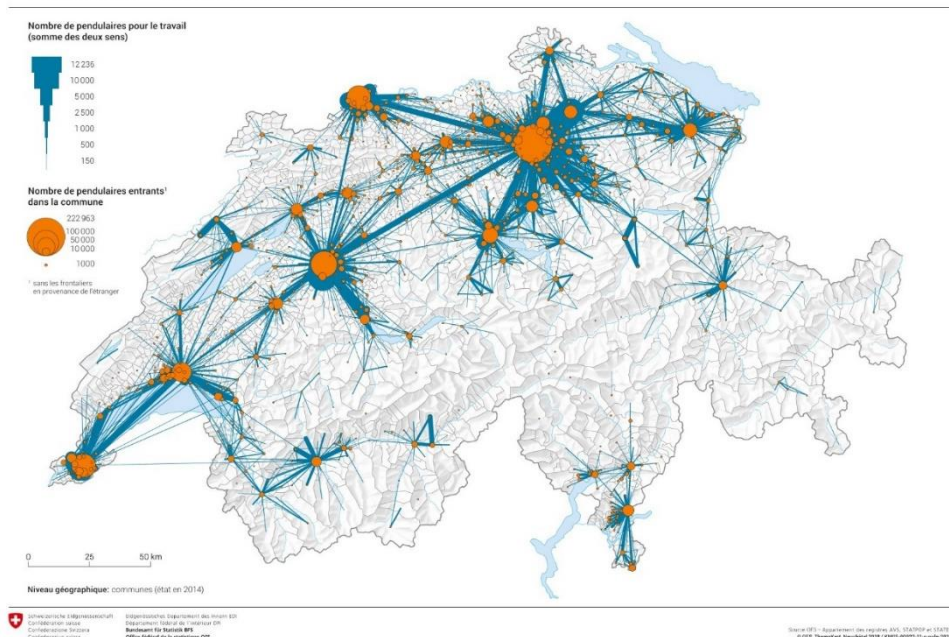
3. Flux de pendulaires

Au cours des dix dernières années, les flux de pendulaires ont fortement augmenté. En 1990, moins de trois millions de personnes pendulaient en Suisse pour se rendre à leur travail. En 2017, ce chiffre atteignait déjà quatre millions. Durant cette période, les mouvements se sont étendus des villes-centres jusqu'aux agglomérations.³

Principaux flux de pendulaires entre les communes, en 1990



Principaux flux de pendulaires entre les communes, en 2014



³ Office fédéral de la statistique: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/mobilite-transport/transport-personnes/pendularite.html>.



4. Importance de l'agglomération

Le Conseil fédéral

«Moteurs de la croissance économique, sociale et culturelle, les villes, les agglomérations et les espaces métropolitains jouent un rôle de plus en plus important. Ils tirent eux-mêmes profit des prestations qu'ils fournissent, mais aussi les régions voisines et les espaces ruraux. Ainsi, de nombreux défis territoriaux se concentrent dans l'espace urbain.

- Face au développement continu de la surface d'habitat et d'infrastructure et à l'accroissement de la mobilité, la coordination de l'urbanisation et des transports devient une tâche de plus en plus complexe.
- La raréfaction des ressources et le changement climatique exigent des solutions durables, par exemple en matière d'urbanisme, d'aménagement des espaces ouverts et de développement du paysage.
- L'évolution démographique et la situation sur le marché du logement mettent la cohésion sociale à rude épreuve.»⁴

Le Conseil de l'organisation du territoire

«Après la forte densification connue par les villes à la fin des années 2010, ce sont dans les années 2020 les deux premières couronnes des agglomérations qui se sont lancées dans un processus de densification et d'urbanisation. Ainsi, la Limmattal, l'Ouest Lausannois et Luzern-Süd, qui avaient plutôt un caractère de banlieues, sont devenus des quartiers citadins directement reliés à la ville-centre dont ils agrandissent la surface en ayant leurs propres éléments urbains et établissements culturels. Pour le dire autrement, les banlieues traditionnelles ont disparu pour laisser place à de nouveaux quartiers urbains et ainsi gagner en qualité, tant en termes urbanistiques que d'espace public.»⁵

5. Politique des agglomérations de la Confédération

Politique des agglomérations 2001

En 2001, le Conseil fédéral a lancé la politique des agglomérations co-initiée de manière substantielle par l'Union des villes suisses afin de mieux répondre aux défis apportés par le «processus d'urbanisation» dans les agglomérations, comme cela a été formulé à l'époque, «notamment dans le domaine social et des transports». Il a formulé à cette fin cinq stratégies:

- Une meilleure prise en compte des besoins des agglomérations dans les politiques sectorielles,
- le renforcement de la collaboration verticale entre les échelons de l'État en ce qui concerne les défis posés aux agglomérations par la mise en place de la Conférence tripartite sur les agglomérations,
- l'encouragement de la collaboration au sein même des agglomérations,
- l'intégration des agglomérations au réseau des villes européennes et
- le travail d'information, l'encouragement des échanges d'expériences et la sensibilisation de la population et des politiques à la réalité urbaine de la Suisse.

⁴ [Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération](#)

⁵ [Conseil de l'organisation du territoire, Mégatrends et développement territorial en Suisse, Berne 2019, p. 55.](#)



À ce jour, le principal résultat de la politique des agglomérations de 2001 est la création des projets d'agglomération, par lesquels la Confédération cofinance les projets de transport dans les villes-centres et les agglomérations. Sachant que les cantons, les villes et les communes doivent à cet effet fonder des entités responsables, des organisations supra-communales et coordonnées sont créées dans toutes les agglomérations qui participent. En approuvant en 2017 le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, le peuple et les cantons ont posé les fondements durables d'un instrument de financement des projets de transport.⁶

Politique des agglomérations 2016+

En 2015, la Confédération a opéré une réorientation de sa politique des agglomérations et l'a complétée par une politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. La Conférence tripartite sur les agglomérations a été transformée en une Conférence tripartite, qui ne se consacre plus uniquement aux questions concernant spécifiquement les agglomérations.

À l'échelon fédéral, le Secrétariat d'État à l'économie SECO et l'Office fédéral du développement territorial ARE travaillent sur les «politiques sectorielles ayant une incidence territoriale». Dans leur rapport à l'intention du Conseil fédéral, ils constatent qu'il «[faudrait intensifier] (...) le traitement de problématiques spécifiques aux agglomérations y compris en dehors des programmes d'agglomération et renforcer le rôle de la Confédération dans la recherche de solutions aux défis liés à ce type d'espace»⁷, contrairement à la politique pour les espaces ruraux, qui selon ce même rapport a été précisée par la Confédération. Il existe donc clairement un besoin d'action dans les agglomérations en ce qui concerne la suite du soutien apporté par la Confédération. Les services fédéraux identifient pour la période 2020 à 2023 les défis suivants que la Confédération devra contribuer à maîtriser: transformation sociale; compétition des places économiques, transformation structurelle et numérisation de l'économie; croissance et développement qualitatif du milieu bâti et de la mobilité; changement climatique et utilisation des ressources; gouvernance du développement territorial.

6. Formes d'organisation

Seules quelques rares communes d'agglomération parviennent à venir à bout par leurs propres moyens des multiples défis qu'elles ont à relever dans le domaine de l'aménagement du territoire et de sa mise en œuvre. En général, il leur manque les ressources en personnel et les moyens financiers correspondants. Le degré d'organisation des communes d'agglomération et toutefois plutôt faible, et de nombreuses communes n'en sont qu'à leurs débuts en matière de coopération. Cependant, il existe déjà de bons exemples sur la manière dont la collaboration peut fonctionner au sein d'une organisation faîtière.

- Organisation faîtière d'une grande agglomération: Organisation faîtière de planification Region Zürich und Umgebung RZU
- Organisation faîtière d'une partie d'une grande agglomération: Lausanne Ouest (y compris Renens)

⁶ [Le Conseil fédéral définit la politique de la Confédération pour les agglomérations, communiqué de presse du 19.12.2001.](#)

⁷ [Rapport à l'attention du Conseil fédéral sur l'état de la mise en œuvre de la Politique des agglomérations 2016+ et de la Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, Berne 2019, p. 5.](#)



- Organisation faîtière d'une agglomération de taille moyenne: [Association de communes Luzern Plus](#)
- Organisation faîtière d'une agglomération de taille moyenne: [Agglomération de Fribourg](#)
- Organisation faîtière d'une petite agglomération: [Regio Frauenfeld](#)

7. Projets dans les agglomérations

L'identification des citoyennes et citoyens avec les communes d'agglomération est très modérée. Cela est particulièrement vrai dans les agglomérations qui connaissent un développement fulgurant et sont parfois aussi dépassées par ce rythme de croissance. Les agglomérations sont synonymes de variété et diversité. Afin de pouvoir identifier et relever les défis communs qui se présentent dans toute leur diversité, c'est en premier lieu aux villes d'agglomération et communes qu'il appartient de faire preuve d'initiative.

Diverses agglomérations lancent et établissent des organes de dialogue et organisent des manifestations qui incitent à la collaboration et donnent envie de réaliser des projets communs. En même temps, elles prennent les craintes et les soucis des parties concernées au sérieux et s'en emparent. La liste de projets qui suit n'est pas exhaustive.

Projets supra-cantonaux et supra-communaux vecteurs d'identité:

- Organisation de projets dans une grande agglomération: [Vision Genève 2050](#)
- Organisation régionale de projets dans une grande agglomération: [Regionale Projektschau Limmattal](#)

Organisation de projets dans une grande agglomération:

- [IBA Basel 2020](#)

Projets internes à la commune et vecteurs d'identité:

- [Omundo](#) – processus pour la révision du plan d'aménagement local d'Ostermundigen
- [Ateliers municipaux de Bülach](#)

8. Interventions actuelles dans les Conseils fédéraux

- [Postulat pour un rapport sur les défis particuliers des agglomérations \(CN Philipp Kutter, PCD/ZH\)](#): Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer un rapport sur les défis particuliers auxquels les agglomérations doivent faire face. Il tiendra compte spécialement des questions relevant de l'aménagement du territoire, de la mobilité et du développement économique et proposera des mesures permettant de venir en aide aux agglomérations.
- Interpellation sur la promotion des espaces les plus prometteurs de la Suisse (CN Kurt Fluri, PLT/SO): <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193224>
- Interpellation pour une politique régionale urbaine (CN Kurt Fluri, PLR/SO): <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193225>



9. Revendications de l'Union des villes suisses

Mettre les agglomérations sur l'agenda politique.

Les agglomérations sont les villes de l'avenir. Ce sont des «acteurs discrets». Elles ne sont pas sous les feux des projecteurs, bien qu'elles doivent venir à bout de défis similaires à ceux des villes-centres. Pour l'évolution future de l'ensemble du pays, il est très important de trouver des solutions adéquates dans les agglomérations. La politique des agglomérations doit être davantage prise en compte par la politique nationale. La prochaine législature devra être une «législature des villes et des agglomérations».

Identifier les défis et les documenter.

Les agglomérations absorbent avec les villes-centres une grande partie de la croissance démographique, et leur construction n'est, tant s'en faut, pas encore achevée. La Confédération a confirmé les défis urbains posés aux agglomérations et les a repris dans la Politique des agglomérations 2016. L'importance des agglomérations devra dans l'avenir être analysée encore plus en détail, et des mesures adaptées devront en être déduites.

Appliquer des modèles de succès.

Les agglomérations ont besoin de meilleures conditions-cadres. Les réglementations doivent favoriser les projets de développement et non les empêcher. Dans le domaine des transports, les projets d'agglomération sont un modèle de succès. Grâce au cofinancement de la Confédération, on a vu se former des porteurs de projets régionaux qui rendent possibles des projets dépassant les limites de la commune. Le principe de ce modèle performant doit aussi être appliqué dans d'autres domaines de la politique présentant une forte interdépendance avec d'autres domaines politiques – par exemple la politique sociale, l'intégration, la politique économique et budgétaire ou le développement des quartiers et le développement urbain.

Encourager aussi le développement régional dans l'espace urbain.

Toute une série de cantons d'orientation plutôt urbaine et de régions métropolitaines sont exclus de la Nouvelle politique régionale (NPR) de la Confédération. On attend des villes qu'elles trouvent des solutions par elles-mêmes et l'on oublie allègrement les agglomérations. Une politique régionale sensée dans le pays aux intrications étroites qu'est la Suisse n'a toutefois d'effet que si l'on y intègre aussi les régions urbaines. Il faut faire en sorte que les projets de développement dans les grandes agglomérations soient financièrement mis sur un pied d'égalité avec les périmètres d'impact de la NPR.

Créer des incitatifs pour les coopérations régionales.

Il existe de bons exemples de la manière dont les communes d'agglomération peuvent organiser leur collaboration. À cet égard, de nombreuses agglomérations n'en sont toutefois qu'à leurs débuts. Il faut donc que la Confédération et les cantons instaurent des simplifications et des incitatifs supplémentaires pour les coopérations. L'Union des villes suisses aide elle aussi à initier des organes de dialogue qui incitent à la collaboration et rendent possibles des projets communs.