



# « Renforcer les agglomérations »

Enquête auprès des décideuses et décideurs  
des villes-centres et des communes  
d'agglomération

**Mandate**

Union des villes suisses  
Monbijoustrasse 8  
3001 Berne

**Mandataire**

Forschungsstelle sotomo  
Dolderstrasse 24  
8032 Zurich

**Auteurs**

Lorenz Bosshardt  
Julie Craviolini  
Alfonso Gonzalez  
Michael Hermann  
Bruno Wüest

**Photo de couverture**

Rolf Siegenthaler

Zurich, juin 2020



## Table des matières

<b>1</b>	<b>En bref</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Vue d'ensemble de l'enquête</b>	<b>7</b>
2.1	Objectifs et questions . . . . .	7
2.2	Groupe cible et retours . . . . .	7
2.3	Profil des participant-e-s . . . . .	10
<b>3</b>	<b>Autoperception et identité</b>	<b>14</b>
3.1	Degré d'autoperception urbaine . . . . .	14
3.2	Utilisation du terme d'agglomération . . . . .	16
3.3	Processus d'urbanisation . . . . .	17
<b>4</b>	<b>Défis et difficultés</b>	<b>21</b>
4.1	Domaines politiques comportant des défis dans l'avenir proche .	21
4.2	Mention de défis concrets . . . . .	25
4.3	Obstacles et difficultés politiques . . . . .	30
<b>5</b>	<b>Collaboration et soutien</b>	<b>33</b>
5.1	Collaboration existante . . . . .	33
5.2	Suggestions d'amélioration pour la coopération . . . . .	36
5.3	Un besoin de collaboration accrue . . . . .	42
5.4	Souhait d'une plus grande autonomie . . . . .	44
5.5	Type de soutien souhaité . . . . .	49
5.6	Soutien de la part de l'Union des villes suisses . . . . .	51
<b>6</b>	<b>Thèmes principaux</b>	<b>53</b>
6.1	Position sur les fusions de communes . . . . .	53
6.2	Chances et risques liés à une densification et à une urbanisation	56
<b>7</b>	<b>Conclusion</b>	<b>63</b>

# 1 En bref

L'Union des villes suisses souhaite se consacrer davantage aux agglomérations. Partant de la constatation et de l'hypothèse selon lesquelles dans les agglomérations, l'espace de vie et les défis deviennent de plus en plus urbains, l'Union des villes suisses se propose de tenir davantage compte du point de vue des décideuses et décideurs de ce type d'espace. Sur demande de l'Union des villes suisses, l'institut de recherche sotomo a réalisé entre le 29 novembre 2019 et le 12 janvier 2020 une enquête auprès de membres des exécutifs et de cadres administratifs de villes-centres et de communes d'agglomérations centrales. Ce recueil d'informations a pour but de mieux connaître les besoins, défis et modifications qui caractérisent cet espace. Sur les 441 communes contactées par écrit, des personnes de 175 communes ont participé à cette étude. Au total, 493 décideuses et décideurs ont répondu à l'enquête. Vous trouverez ci-dessous un résumé des principales conclusions de l'enquête.

**Urbanité :** Une majorité des représentant-e-s des villes-centres et des agglomérations centrales considèrent leur commune comme urbaine. La notion d'urbanité ne recouvre toutefois pas la même chose que celle de ville. De nombreux représentant-e-s de l'agglomération centrale attribuent certes à leur localité un caractère urbain, mais pas celui d'une ville. Ils préfèrent l'auto-appellation «agglomération». Même si, du point de vue de la plupart des personnes interrogées, l'appellation d'agglomération devrait avoir une connotation plus positive, seule une petite minorité est d'avis qu'il faudrait trouver des termes alternatifs pour la remplacer.

**Urbanisation :** La thèse d'une urbanisation des agglomérations est étayée par les résultats de l'enquête. On s'aperçoit toutefois que celle-ci ne se manifeste pas avec la même ampleur dans tous les domaines. On constate dans les agglomérations une urbanisation particulièrement en ce qui concerne la circulation et la substance bâtie, mais beaucoup moins pour ce qui est de la vie publique et de la mentalité de la population. Autrement dit, on perçoit une urbanisation plutôt unilatérale.

**Défis :** Pourtant, les villes-centres et les communes d'agglomérations centrales tombent d'accord pour dire que notamment les domaines *Aménagement du territoire / environnement*, *Mobilité / transports* et *Secteur de la santé et du social* constituent un défi. Outre les ressources humaines et financières, c'est au niveau des prescriptions réglementaires et de la coordination avec les cantons que les personnes interrogées identifient les principaux obstacles et difficultés rencontrés dans leurs efforts de maîtrise des défis.

Les participant-e-s voient cependant un grand potentiel de développement de la commune au sens d'une densification vers l'intérieur. Néanmoins, ils sont en même temps sceptiques quant à la croissance et à l'acceptation de la population.

**Coopération :** Tant les représentants des villes-centres que ceux des agglomérations centrales expriment un besoin fondamental d'accroître la coopération. Les villes-centres portent toutefois un jugement plus positif que les communes d'agglomération sur la coopération qui existe avec les cantons. Dans les domaines *Informatique / solutions numériques* et *Promotion économique*, il existe un besoin net de renforcer la coopération. En même temps, avec un degré de défi moyen, les réticences en rapport avec l'autonomie sont dans ces domaines faibles. Le souhait exprimé avec le plus d'intensité par les participant-e-s est d'avoir davantage de coopération dans les domaines identifiés comme posant des défis, à savoir *Aménagement du territoire / environnement* et *Génie civil / mobilité*.

**Champs de conflits vis-à-vis des villes-centres :** Dans les domaines politiques *Aménagement du territoire / environnement* et *Génie civil / mobilité*, il y a toutefois en même temps un potentiel de conflit renforcé entre les villes-centres et les communes d'agglomérations centrales. L'aspiration à l'autonomie concerne pour les premières surtout les transports, mais porte en revanche pour les secondes en particulier sur le domaine de l'aménagement du territoire. On voit ici se manifester des conflits d'objectifs essentiels. Dans les villes-centres, la densification est un fait accepté, alors que dans les communes d'agglomération, il y a plutôt un besoin d'autonomie en matière de planification. Le conflit d'objectifs se situe ici entre le principe directeur de l'accessibilité dans les communes d'agglomération et la pondération de la qualité de vie et du logement dans les villes-centres. Néanmoins, l'aspiration à une coopération accrue afin de relever les défis qui se présentent dans ces domaines l'emporte sur les préoccupations relatives à une perte d'autonomie.

**Soutien de la part des autres échelons de l'État :** De manière générale, les répondant-e-s souhaitent un plus grand soutien de la part des niveaux fédéraux supérieurs afin de maintenir leur propre capacité d'action. Dans le même temps, on perçoit aussi un certain scepticisme à l'égard d'un transfert de compétences. Une politique d'agglomération doit donc poursuivre une double stratégie qui vise à renforcer à la fois la coordination et la coopération entre les différentes communes et leur capacité d'action.

**Fusions :** Un peu plus de la moitié des participant-e-s considèrent une fusion avec d'autres communes comme un moyen adéquat. Cependant, cela est surtout vrai pour les villes-centres. Seule une minorité des communes d'agglomérations centrales aspirent à une fusion avec d'autres communes. À leur avis, les principaux arguments allant à l'encontre d'une fusion sont en premier lieu des raisons telles que la perte d'identité ou d'autonomie. Par conséquent, les communes qui aspirent à une fusion sont principalement celles qui sont ainsi susceptibles d'étendre leur territoire communal.

**Engagement de l'Union des villes suisses :** Les quatre cinquièmes des participant-e-s et environ les trois quarts des non-membres de l'UVS souhaitent

que celle-ci renforce son implication, avec en premier lieu un besoin majeur en termes de promotion des échanges au niveau technique.

## 2 Vue d'ensemble de l'enquête

### 2.1 Objectifs et questions

Une grande partie de la croissance démographique actuellement enregistrée en Suisse a lieu dans les agglomérations. En particulier les communes situées en proche périphérie des grandes villes-centres connaissent actuellement une véritable poussée d'urbanisation. La dynamique de croissance actuelle en transforme certaines parties en espaces ayant un caractère de centre-ville. Si d'autres parties des agglomérations conservent leur caractère de zones d'habitation, elles sont de plus en plus peuplées de personnes ayant un style de vie plutôt urbain. Quoiqu'il en soit, les défis qui touchaient autrefois principalement les villes-centres ont aujourd'hui aussi une importance croissante dans les agglomérations.

Dans ce contexte, l'Union des villes suisses (UVS) entend aussi se consacrer davantage aux intérêts des agglomérations. L'objectif consiste non seulement à mieux comprendre les changements et les défis qui se présentent dans les agglomérations, mais aussi de sensibiliser à ces phénomènes le grand public et de développer des demandes et un soutien appropriés.

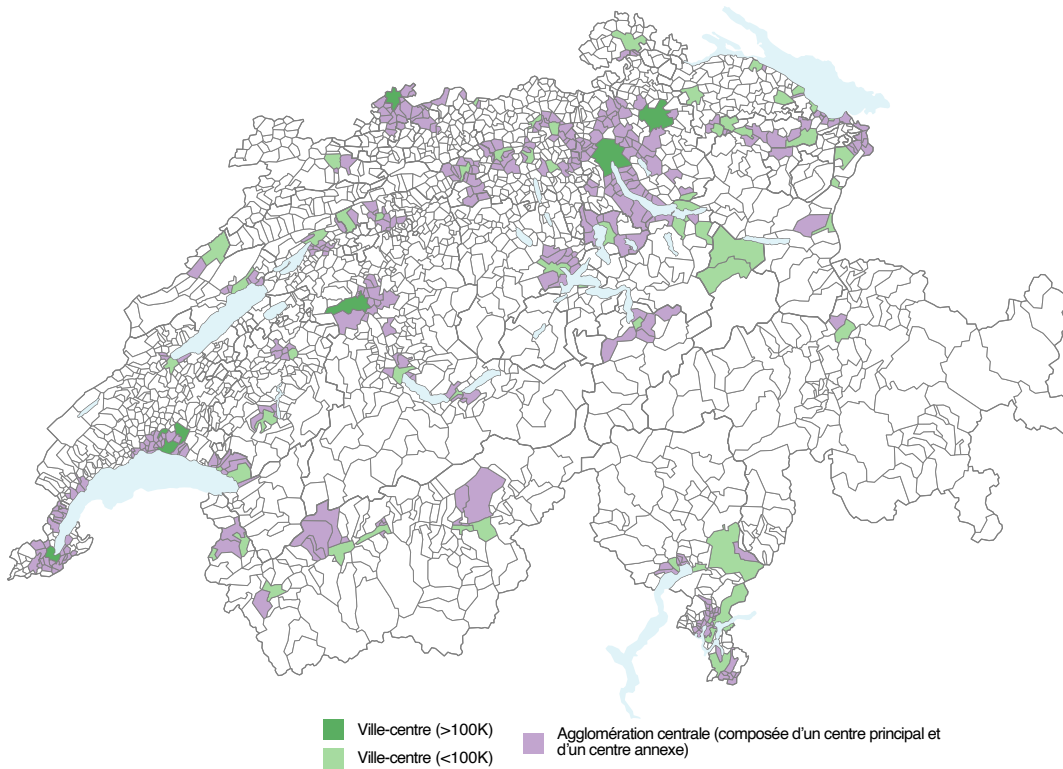
Dans le cadre de ce processus, l'institut de recherche sotomo a réalisé sur demande de l'Union des villes suisses une enquête auprès des décideuses et décideurs des villes-centres et des communes d'agglomération. Cette étude a pour but de recenser quantitativement les principaux défis et besoins de soutien et de coopération. L'enquête se fonde pour l'essentiel sur les résultats des dialogues des agglomérations menés par l'UVS en 2019 (entretiens avec des représentant-e-s sélectionnés des villes d'agglomération et des cantons ainsi qu'avec des expert-e-s).

### 2.2 Groupe cible et retours

Entre le 29 novembre 2019 et le 12 janvier 2020, on a interrogé des décideuses et décideurs de toutes les communes-centres d'agglomération de Suisse. Ce type de commune est composé d'une part de villes-centres, et d'autre part de communes d'agglomération qui, en raison de leur situation géographique et de leur caractère, se situent à cheval entre les pures communes de couronne d'agglomération et les villes-centres. Cette classification est basée sur la typologie spatiale «L'espace à caractère urbain 2012» mise au point par l'Office fédéral de la statistique. Les communes-centres d'agglomération, sur lesquelles se concentre cette étude, se divisent selon la définition de l'Office fédéral de la statistique en *villes-centres*, *centres principaux* et *centres secondaires*. Les deux dernières catégories sont ci-après désignées par le terme d'*agglomération centrale*. Dans cette étude, les villes-centres sont divisées en grandes et petites villes-centres (plus grandes et plus petites que 100 000 habitant-e-s). L'illustration 1 donne un aperçu du niveau

géographique et des catégories spatiales correspondantes utilisées dans cette étude.

**Figure 1:** Communes-centres d'agglomération sur la base de la typologie spatiale «L'espace à caractère urbain 2012»



Au total, les cadres d'administrations communales et les membres de l'exécutif (y compris des maires) de 441 communes ont été invités à participer à l'enquête. Les invitations ont été envoyées par courriel à :

- 133 communes membres de l'Union des villes suisses (ci-après appelées communes membres)
- 308 communes-centres d'agglomération correspondant à la définition de l'OFS qui ne sont pas membres de l'Union des villes suisses (appelées ci-après communes non-membres).

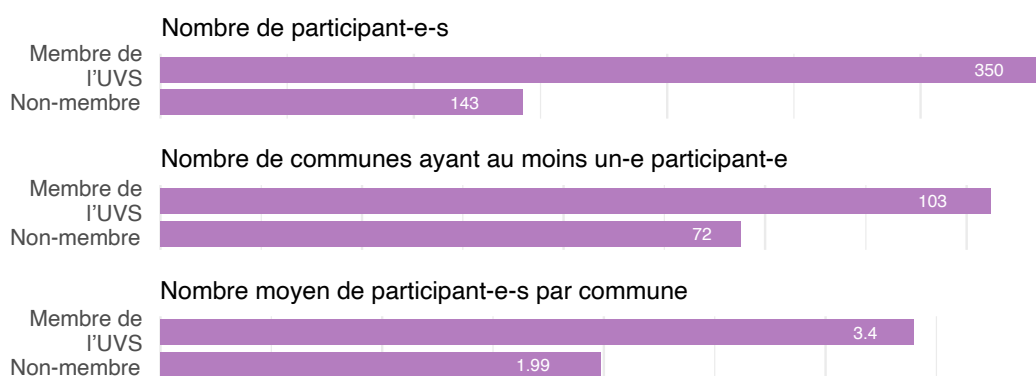
Pour les communes membres, on a envoyé un courriel directement aux participant-e-s sélectionnés au moyen des coordonnées existantes. Pour les communes non-membres, l'invitation été envoyée aux adresses officielles des communes / administrations communales accompagnée de la demande de bien vouloir la transmettre aux personnes cibles correspondantes. Au total, 493 personnes de 175 communes ont participé à l'enquête et rempli le questionnaire intégralement. Rapporté au nombre de communes contactées, cela correspond à un taux de réponses de 40 %. Cela signifie qu'au moins une réponse a été reçue de la part de deux



communes sur cinq. Le taux de retours est particulièrement élevé parmi les communes membres. Il y a au moins un retour en provenance de trois quarts de ces communes. Pour les communes non-membres, le taux de retours est beaucoup plus faible : un peu moins d'un quart.<sup>1</sup>

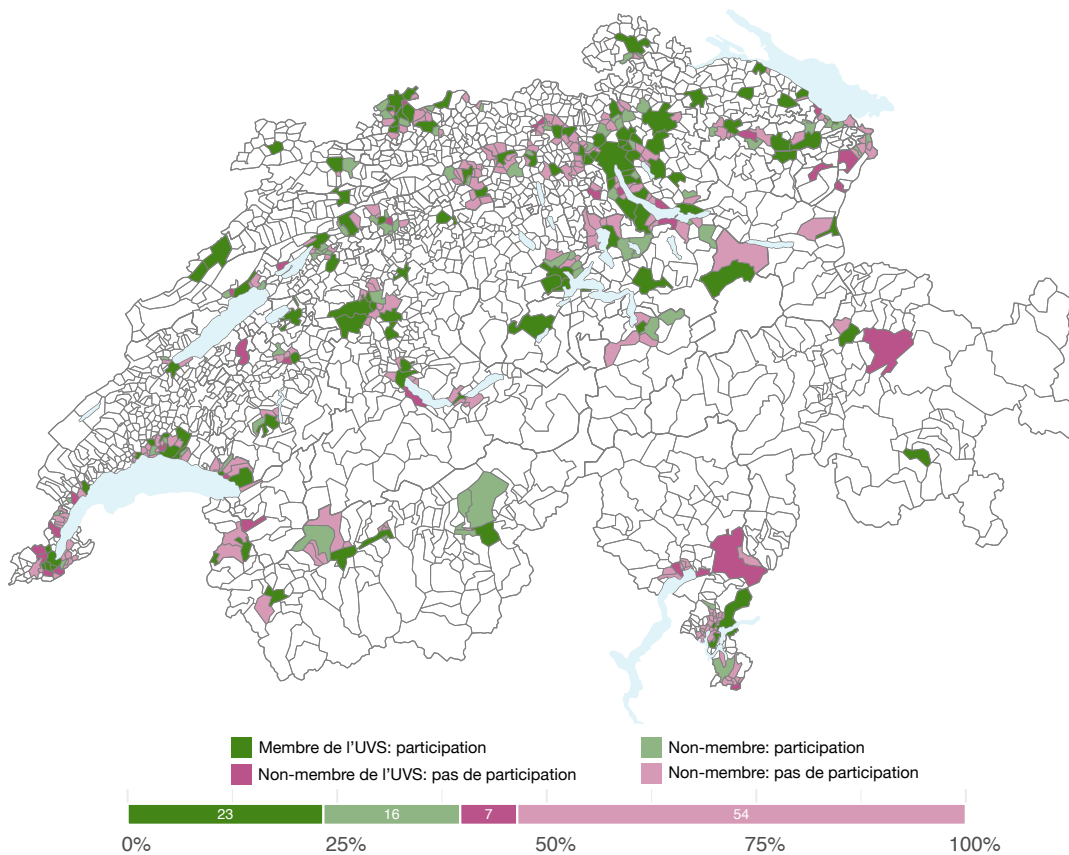
Sur les 493 personnes qui ont participé, 350 provenaient de communes membres. Ainsi, 3,4 personnes par commune membre de l'UVS ont en moyenne participé à l'enquête. 143 participant-e-s provenaient de communes non-membres, ce qui correspond à une valeur moyenne d'un peu moins de deux réponses par commune non-membre (cf. illustration 2).

**Figure 2:** Vue d'ensemble des communes et personnes ayant participé à l'enquête



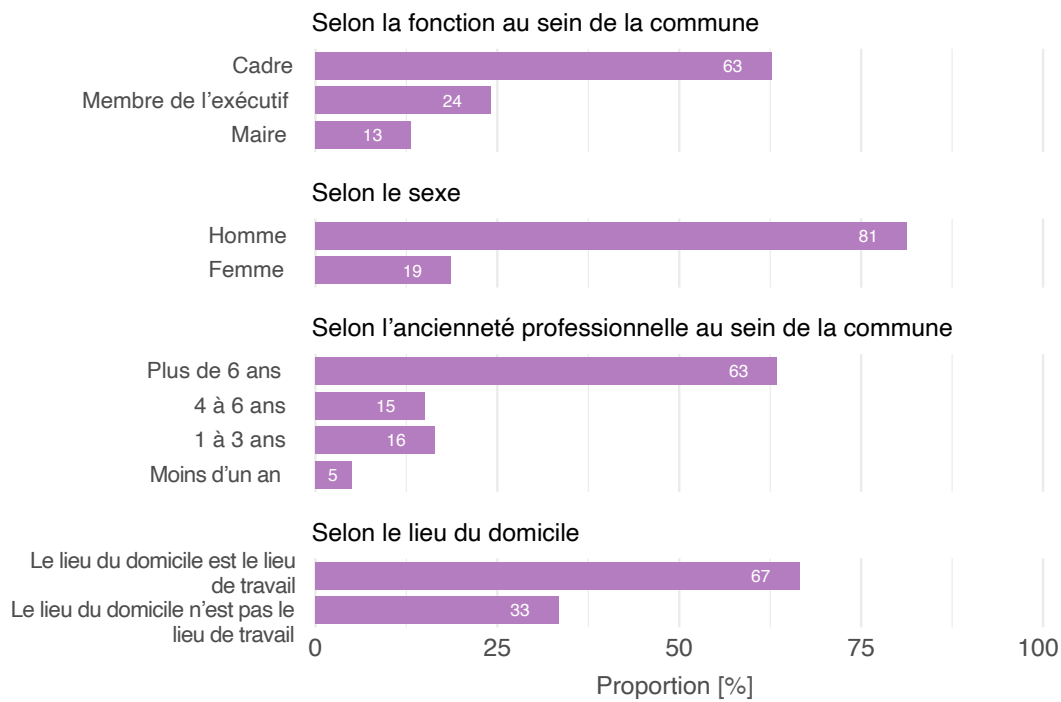
L'illustration 3 présente une vue d'ensemble de toutes les communes invitées à participer à l'enquête. Les communes colorées correspondent en majeure partie aux communes-centres d'agglomération selon la définition de l'OFS. S'y ajoutent un petit nombre de communes membres de l'UVS qui n'appartiennent à aucune agglomération. La carte distingue les sous-groupes suivants : communes membres avec participant-e-s (23 %), communes membres sans participant-e-s (7 %), communes non-membres avec participant-e-s (16 %) et communes non-membres sans participant-e-s (54 %).

<sup>1</sup>Les différences de taux de retours entre les communes membres de l'UVS et les communes non-membres peuvent éventuellement s'expliquer par le type de lettre : seules les communes membres ont pu inviter individuellement et directement les personnes cibles à participer à l'enquête, sachant que pour les autres communes, l'invitation a été envoyée de manière impersonnelle à l'adresse de contact officielle de l'administration communale.

**Figure 3:** Communes ayant participé à l'enquête, selon l'affiliation à l'UVS

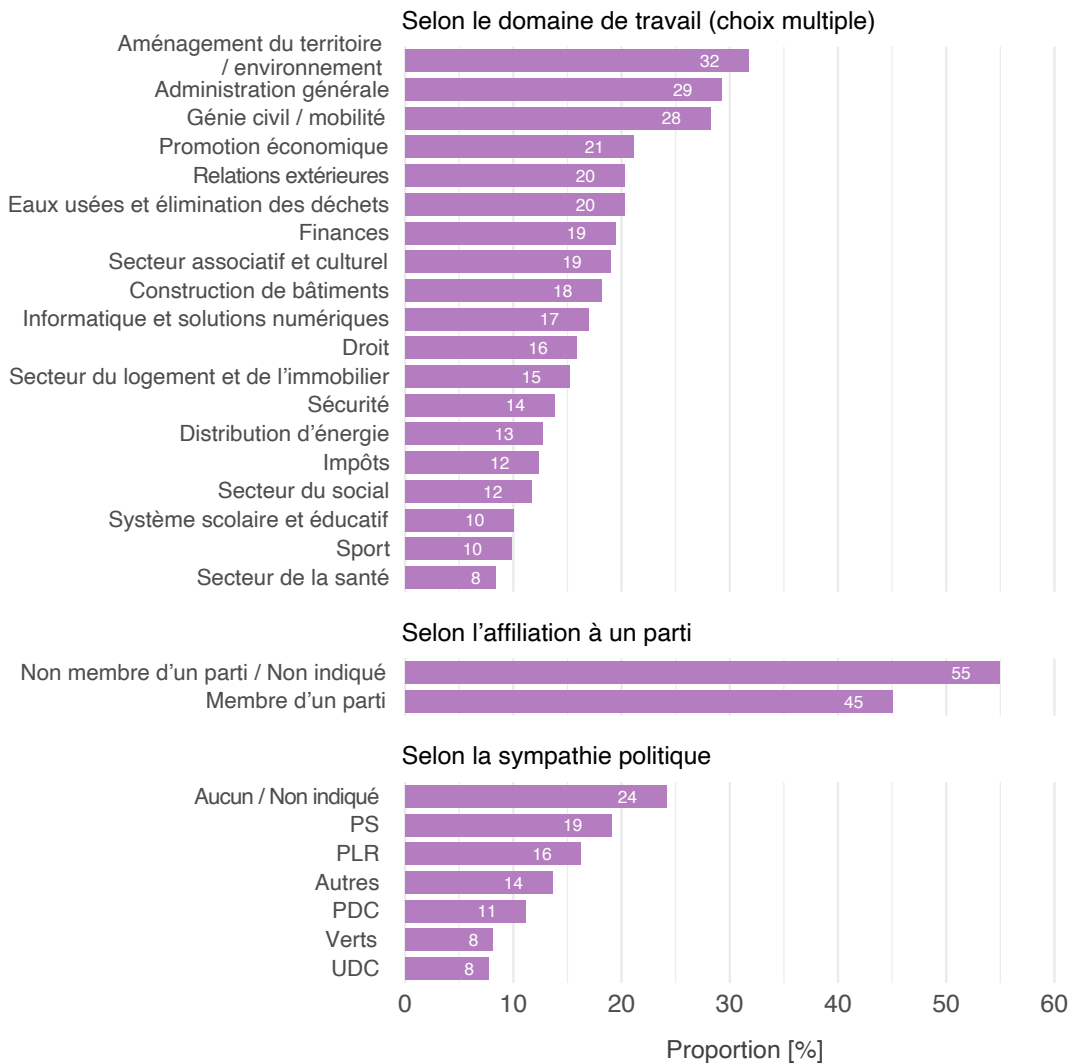
### 2.3 Profil des participant-e-s

L'illustration 4 donne un aperçu de la composition de tous les participant-e-s par fonction, sexe, ancienneté et lieu de résidence. 63 % des participant-e-s sont des cadres, 24 % des membres de l'exécutif et 13 % des maires de communes ou de villes. Au total, 37 % des participant-e-s travaillent dans l'exécutif et 63 % dans l'administration. Environ quatre cinquièmes des réponses proviennent d'hommes. 63 % des participant-e-s travaillent pour la commune en question depuis plus de six ans et seulement 5 % depuis moins d'un an. Pour environ les deux tiers, le lieu de travail est également le lieu de résidence. La composition (distribution) de ces caractéristiques dans la population d'intérêt étant inconnue, aucune conclusion directe ne peut être tirée sur la sous-représentation ou la sur-représentation de certains groupes dans l'enquête. Dans les chapitres suivants, les analyses se réfèrent aux communes dans lesquelles les participant-e-s travaillent.

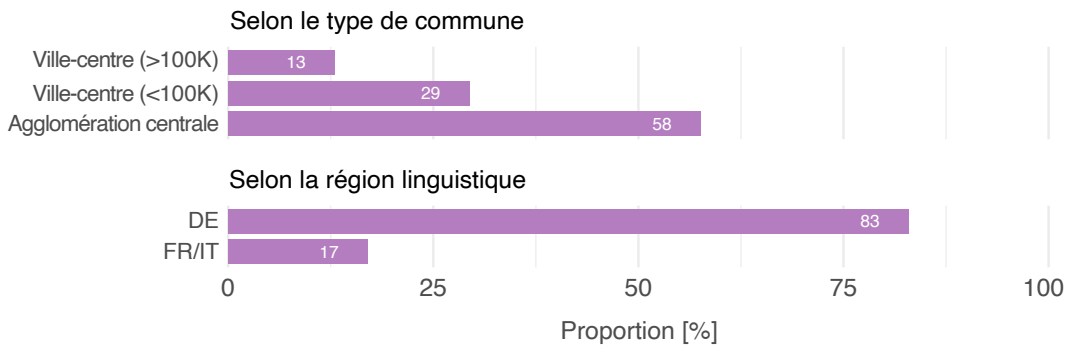
**Figure 4:** Profil des participant-e-s par fonction, ancienneté, lieu de résidence et sexe

L'illustration 5 représente les domaines de travail des cadres et les responsabilités thématiques des membres de l'exécutif. La plupart des personnes ayant participé à l'enquête travaillent dans les domaines *Aménagement du territoire / environnement*, *Administration générale* et *Génie civil / mobilité*.

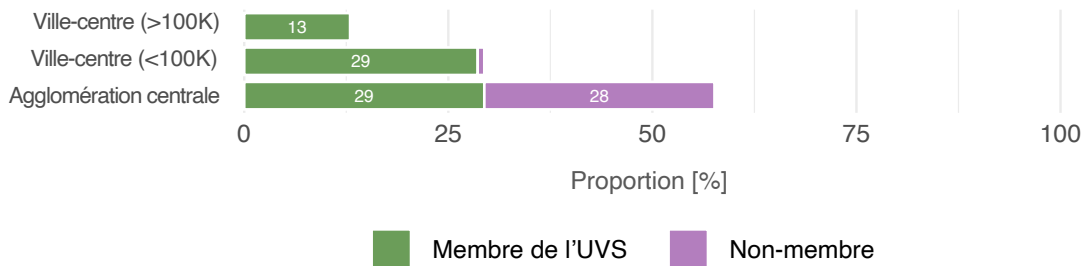
45 % des participant-e-s sont membres d'un parti politique. 53 % des participant-e-s n'appartiennent pas à un parti politique (ou n'ont pas fourni d'information sur leur affiliation à un parti). L'illustration 5 indique également la sympathie politique. Ici, on dispose d'informations pour les trois quarts des personnes interrogées.

**Figure 5:** Profil des participant-e-s par domaine de travail, affiliation à un parti et sympathie politique

L'illustration 6 représente la distribution des participant-e-s entre communes d'agglomération centrale, villes-centres de moins de 100 000 habitant-e-s et villes-centres de plus de 100 000 habitant-e-s (ci-après désignées par les termes de petites et grandes villes-centres). La majorité des participant-e-s proviennent de l'agglomération centrale (58 %). 83 % travaillent dans des communes alémaniques et 17 % en Suisse latine.

**Figure 6:** Profil des participant-e-s par type de commune et région linguistique

Les participant-e-s des grandes et petites villes-centres proviennent presque exclusivement de communes membres (puisque presque toutes les villes-centres de Suisse sont membres de l'Union des villes suisses). Les participant-e-s des agglomérations centrales proviennent pour moitié de communes membres et de communes non-membres (respectivement 29 % et 28 %).

**Figure 7:** Profil des participant-e-s par type de commune et affiliation combinés

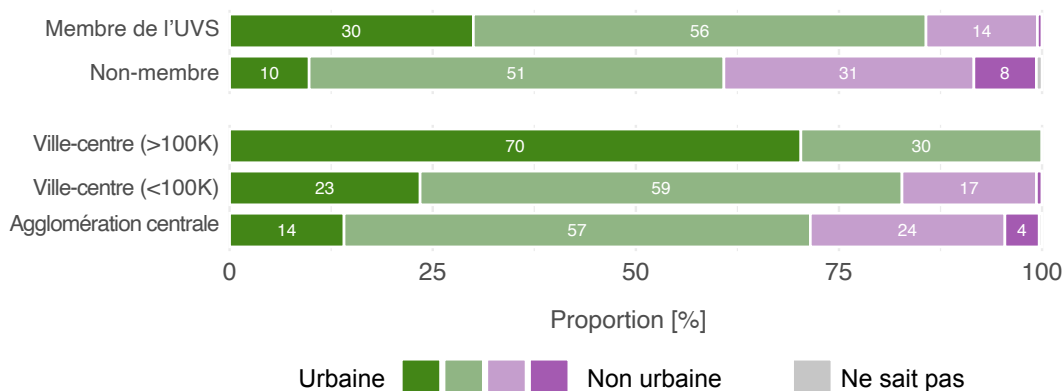
### 3 Autoperception et identité

Le chapitre qui suit est consacré à la question de savoir dans quelle mesure la thèse de l'urbanisation de l'agglomération (ou de parties de celle-ci) est partagée par les décideuses et décideurs des communes en question et dans quels domaines d'éventuels processus d'urbanisation se manifestent de manière particulièrement intense.

#### 3.1 Degré d'autoperception urbaine

L'enquête a mesuré à l'aide d'une question directe si et dans quelle mesure les personnes interrogées associaient leur commune au terme d'urbanité. Les décideuses et décideurs interrogés ont été invités à évaluer le degré d'urbanisation de la commune dans laquelle ils travaillent. <sup>2</sup>

**Figure 8:** Autoclasement de la commune quant au degré d'urbanité



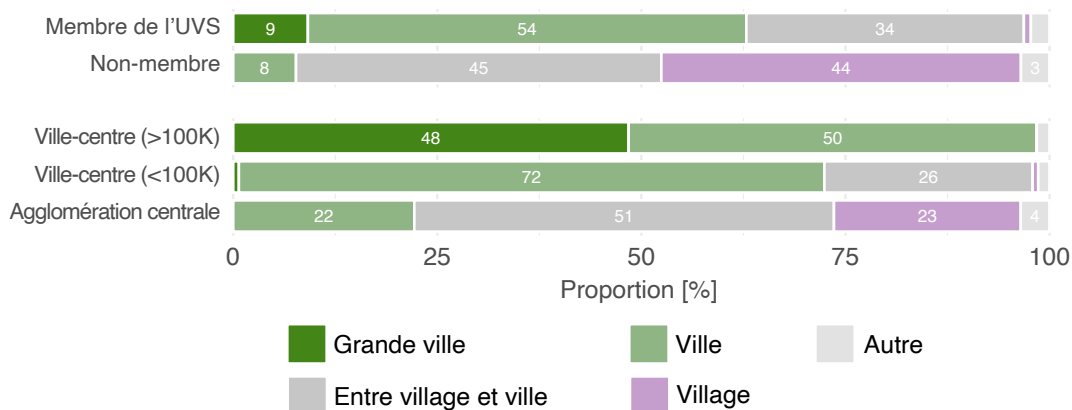
Parmi les personnes interrogées provenant de communes membres, 86 % considèrent leur commune comme «urbaine» ou «plutôt urbaine». Parmi les communes non-membres, cette proportion est de 61 % (cf. ill. 8). Il n'est pas surprenant que la proportion de participant-e-s des villes-centres soit de 100 %, sachant que 70 % des participant-e-s des grandes villes-centres considèrent leur commune comme urbaine et 30 % comme plutôt urbaine. Il est frappant de constater que les grandes et les petites villes-centres ont une autoperception différente. Parmi les participant-e-s provenant des petites villes-centres, seuls 23 % ont déclaré considérer leur commune comme urbaine. 59 % la considèrent comme «plutôt urbaine». 57 % des représentant-e-s de l'agglomération centrale considèrent eux aussi leur commune comme plutôt urbaine et 14 % comme urbaine. Dans l'ensemble, les résultats montrent que tant pour les décideuses et décideurs des

<sup>2</sup>La question était : «Ou plus généralement : quel degré d'urbanité attribuez-vous à ?» (Le terme «urbain» n'a pas été expliqué en détail dans l'enquête.)

villes-centres que pour ceux des agglomérations centrales interrogés, l'autoperception comme urbaine est prédominante. Toutefois, parmi les personnes interrogées dans les communes d'agglomérations centrales non-membres de l'Union des villes suisses, une minorité importante de 39 % a tendance à ne pas attribuer un caractère urbain à leur commune.

Parmi les dirigeant-e-s des villes-centres et agglomérations centrales analysées dans cette étude, une autoperception urbaine prévaut aujourd'hui. Toutefois, cela ne signifie pas qu'ils perçoivent leur commune comme une ville. Seules 22 % des personnes interrogées dans l'agglomération centrale classent clairement leur commune comme une ville. Environ la moitié d'entre elles estiment que leur commune se situe à cheval entre le village et la ville (cf. ill. 9). L'avis que sa commune est clairement un village, en revanche, ne se retrouve pratiquement que dans les communes non-membres. Parmi celles-ci, cette évaluation est toutefois relativement répandue, à 44 %. Seuls 8 % des non-membres interrogés considèrent leur commune comme une ville. Cela s'explique probablement aussi par le fait que les communes non-membres interrogées sont pour la plupart des communes certes situées dans l'agglomération centrale, mais comptant moins de 10 000 habitants. Les résultats montrent que le concept d'urbanité est plus étendu que le concept de ville. Alors que le terme «commune urbaine» correspond à l'autoperception de la ville-centre et de l'agglomération centrale, le terme «ville» est principalement utilisé pour désigner la ville-centre.

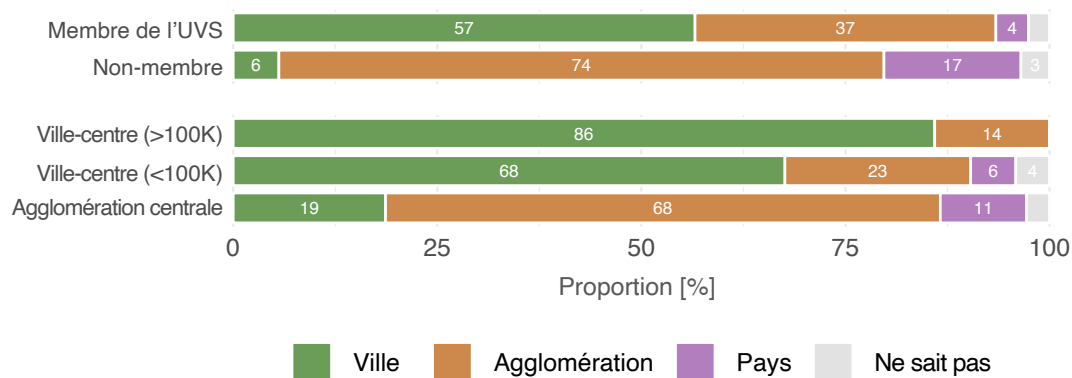
**Figure 9:** Classement de la commune entre grande ville et village



Une autre question (illustration 10) permettait de choisir entre les termes de ville, agglomération et pays. Les réponses montrent clairement que le terme «agglomération» couvre un large éventail entre la ville et campagne. Comme indiqué ci-dessus, 44 % des non-membres classent sans ambiguïté leur commune comme un village, mais seulement 17 % la rattachent à la campagne. La majorité des non-membres (74 %) associent leur commune au terme d'agglomération.

En revanche, la majorité des membres actuels ne conçoivent pas leur commune comme une agglomération, mais comme une ville. En Suisse, il est courant d'opposer le terme «ville» à celui d'«agglomération», ce qui signifie que ce dernier est principalement associé aux communes d'agglomération n'appartenant pas à une ville-centre et moins à l'agglomération urbaine dans son ensemble. Bien que les représentant-e-s des villes-centres puissent très bien considérer leur commune au sens abstrait comme faisant aussi partie de l'agglomération, le champ sémantique du terme «agglomération» désigne essentiellement les communes situées en périphérie des villes-centres. Aujourd'hui, le terme «communes urbaines» est plutôt utilisé comme un terme commun pour les deux parties de l'agglomération. Enfin, l'illustration 8 montre que non seulement les répondant-e-s des villes-centres, mais aussi de l'agglomération centrale classent leur commune comme urbaine.

**Figure 10:** Autoclassement entre ville, agglomération et campagne



### 3.2 Utilisation du terme d'agglomération

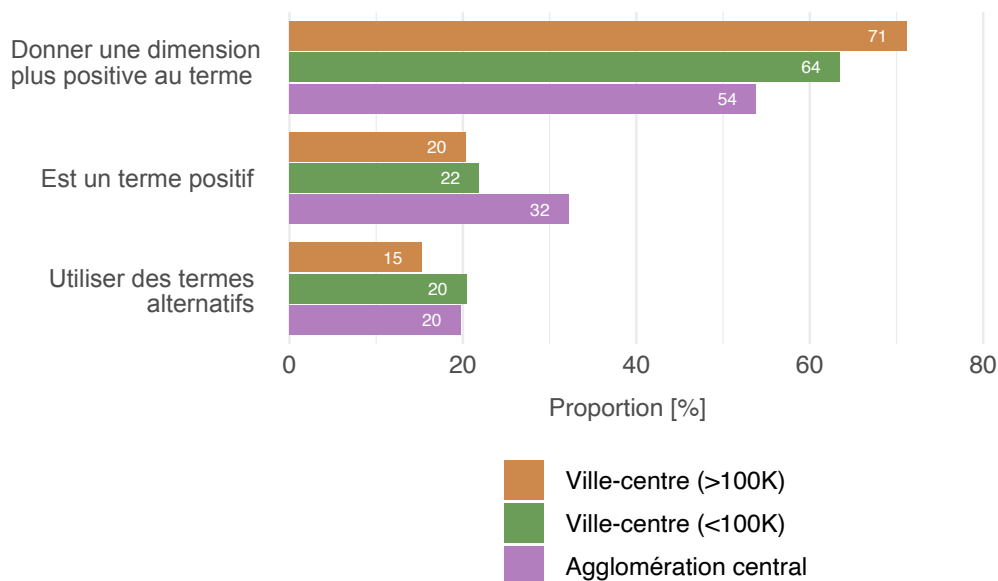
Bien que le terme de «ville» ait une connotation positive, notamment dans le contexte de la planification, une plus grande partie de la population des agglomérations s'identifie davantage au terme de «campagne».<sup>3</sup> Les décideuses et décideurs ont donc été interrogés sur la préférence pour l'utilisation du terme «agglomération». L'illustration 11 détaille la distribution des réponses à cette question<sup>4</sup> selon le type de commune. Une grande partie des participant-e-s est d'avis qu'il faudrait au terme «agglomération» une dimension plus positive. En revanche, seuls un cinquième environ pensent qu'il faut utiliser d'autres termes, suggérant des termes tels que «grand espace» ou «ville intermédiaire».<sup>5</sup>

<sup>3</sup>vgl. sotomo-Studie : «Sie wollen beides. Lebensentwürfe zwischen Wunsch und Wirklichkeit», 2016

<sup>4</sup>La question était : «Des études montrent que de nombreuses personnes vivant dans les agglomérations sont aujourd'hui réticentes à s'identifier avec ce terme. Comment réagir à cela ?»

<sup>5</sup>Les répondant-e-s qui préféraient d'autres termes se sont vu demander dans une autre question, ouverte, quelles pouvaient être les alternatives.



**Figure 11:** Utilisation du terme «agglomération», regroupement par type de commune

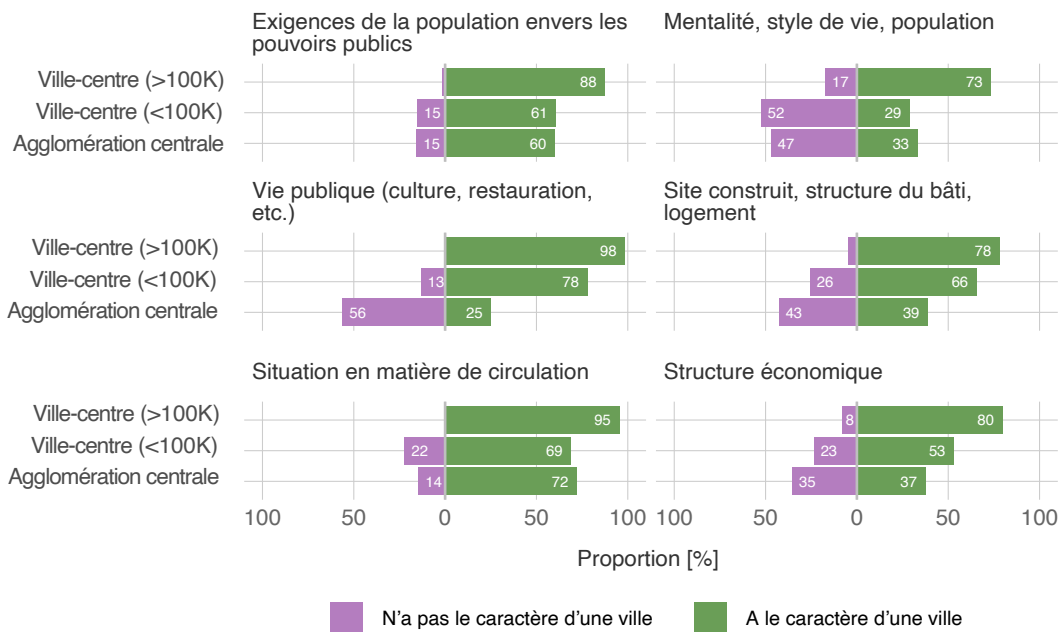
Les options de réponse «Donner au terme une dimension plus positive» et «Utiliser des termes alternatifs» pouvaient être sélectionnées ensemble (en raison de la possibilité de réponses multiples, la somme des réponses est supérieure à 100%)

La thèse selon laquelle le terme «agglomération» ne serait pas suffisamment positif est la moins convaincante pour les répondant-e-s des agglomérations centrales. Par rapport aux répondant-e-s des villes-centres, les personnes interrogées provenant de ce type d'espace sont nettement plus nombreuses (32 %) à estimer que «agglomération» est déjà un terme positif.

Comme le montre l'illustration 10, plus des deux tiers des personnes interrogées provenant des agglomérations centrales rattachent effectivement leur commune au type d'espace «agglomération». Un défi, cependant, est que dans le discours suisse, le terme d'agglomération exclut souvent implicitement les villes-centres. Pour une politique des agglomérations commune, il est donc crucial que le terme soit établi comme terme générique couvrant toutes les communes à caractère urbain.

### 3.3 Processus d'urbanisation

Comme le montrent les évaluations du terme d'agglomération, la plupart des personnes interrogées ont tendance à donner à leur commune un caractère urbain. Mais comment se présentent les choses dans le détail ? Quels sont les aspects perçus comme urbains, lesquels sont plutôt ressentis comme non urbains ? Et, aspect particulièrement pertinent dans le contexte de l'attention accrue que l'Union des villes suisses porte à l'agglomération : dans quels domaines perçoit-on une urbanisation croissante ?

**Figure 12:** Caractère urbain selon les caractéristiques, regroupement par type de commune

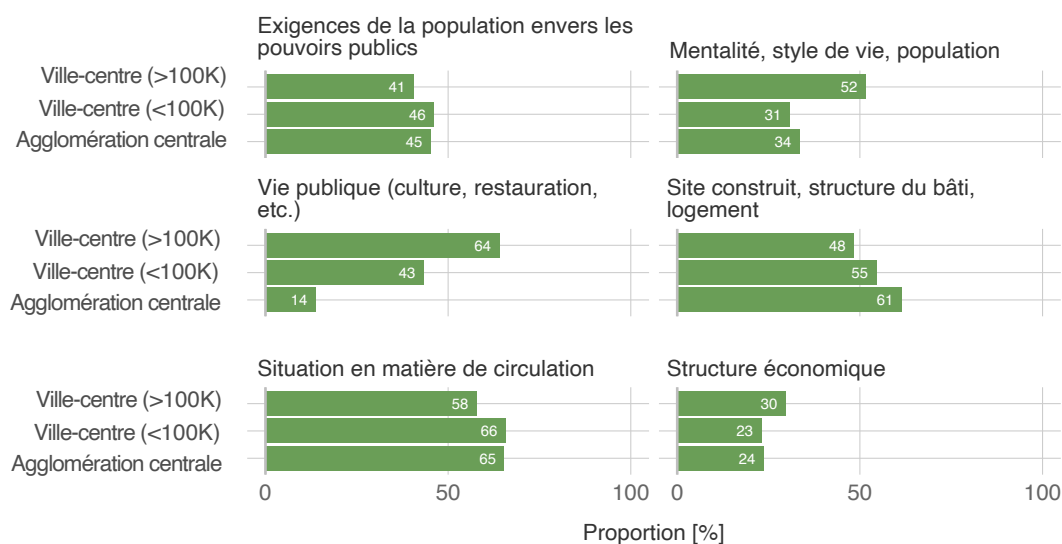
L'illustration 12 montre les six domaines dans lesquels les personnes interrogées ont évalué le caractère urbain de leur commune.<sup>6</sup> Comme on pouvait s'y attendre, les réponses sont graduées et diffèrent entre les grandes villes-centres, les petites villes-centres et les communes d'agglomérations centrales. Ce nuancement n'est pas aussi prononcé dans chaque domaine.

Les personnes interrogées provenant des trois types de communes attribuent clairement un caractère urbain aux domaines Situation en matière de circulation et Exigences de la population envers les pouvoirs publics. Les communes d'agglomérations centrales sont, selon leurs représentant-e-s, considérées comme les moins urbaines en termes de vie publique, de mentalité et de style de vie. Une majorité de personnes interrogées issues de communes qui ne sont pas des villes-centres caractérisent également le site construit et la structure du bâti comme étant non urbains. L'autoperception des petites villes-centres est intéressante : en termes de site construit et de vie publique, elles sont plutôt évaluées comme les grandes villes-centres. En termes de mentalité et de style de vie, cependant, elles sont perçues comme étonnamment peu urbaines. Pour la structure économique, le nuancement attendu entre les grandes villes-centres, les petites villes-centres et les communes d'agglomérations centrales est similaire à celui du site construit.

<sup>6</sup>Les questions étaient : « Dans lequel des domaines suivants la commune (1) a-t-elle / (2) n'a-t-elle pas un caractère urbain Les domaines suivants étaient disponibles pour la sélection : Exigences de la population envers les pouvoirs publics, Mentalité, style de vie de la population, Vie publique, Site construit, structure du bâti, logement, Situation en matière de circulation, Structure économique

Ceci est l'évaluation de la situation actuelle, mais qu'en est-il de l'évolution perçue en matière d'urbanisation au cours des dix dernières années ? Les évaluations correspondantes sont présentées sur l'illustration 13.<sup>7</sup> Une première constatation apparaît ici : il existe également une dynamique d'urbanisation dans les villes-centres. Selon les personnes interrogées, la situation n'est pas telle que les villes-centres conservent leur caractère urbain et que les communes d'agglomérations centrales suivent simplement un développement correspondant. Au contraire, les représentant-e-s des villes-centres perçoivent des processus d'urbanisation au moins aussi forts dans leur commune. Ce n'est que dans le domaine *Site construit, structure du bâti, logement* que se manifeste en quelque sorte un «effet de rattrapage». Dans ce domaine, un nombre supérieur à la moyenne de personnes interrogées provenant des agglomérations centrales (61 %) indique qu'une urbanisation a eu lieu au cours des dix dernières années. Toutefois, c'est aussi la réponse d'un nombre relativement important de répondant-e-s des grandes (48 %) et des petites (55 %) villes-centres. Les différences dans le domaine *Vie publique (culture, restauration, etc.)* sont beaucoup plus importantes, mais dans l'ordre inverse. Ici, une urbanisation est principalement perçue dans les grandes villes-centres.

**Figure 13:** Domaines dans lesquels une urbanisation a eu lieu au cours des 10 dernières années, par type de commune



L'illustration représente la part de répondant-e-s d'accord avec l'affirmation correspondante

Comme on l'a constaté, l'urbanisation actuelle de l'agglomération ne concerne en aucun cas tous les aspects de la même manière. Il s'agit plutôt d'une urbanisation

<sup>7</sup>La question était : «Parmi les domaines suivants, dans lesquels la commune a-t-elle connu une urbanisation au cours des 10 années passées ?» On avait le choix entre les mêmes domaines que pour les questions de l'illustration 12

unilatérale, qui affecte non seulement le site construit et le logement, mais aussi et surtout la situation en matière de circulation. En termes de vie publique, et également, dans une moindre mesure, en termes de mentalité urbaine, l'écart entre les (grandes) villes-centres et l'agglomération centrale semble même plutôt se creuser. Pour une politique des agglomérations, on peut donc en tirer les conclusions suivantes :

1. La thèse d'une urbanisation des agglomérations est étayée par les résultats de l'enquête. En particulier dans les domaines Urbanisation et mobilité, mais aussi en ce qui concerne les Exigences envers les pouvoirs publics, toutes les communes d'agglomérations centrales ont un caractère de plus en plus urbain.
2. Malgré l'urbanisation des agglomérations centrales, les différences entre les (grandes) villes-centres et les agglomérations centrales sont encore clairement visibles. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les différents aspects de la vie publique (culture, restauration, etc.).

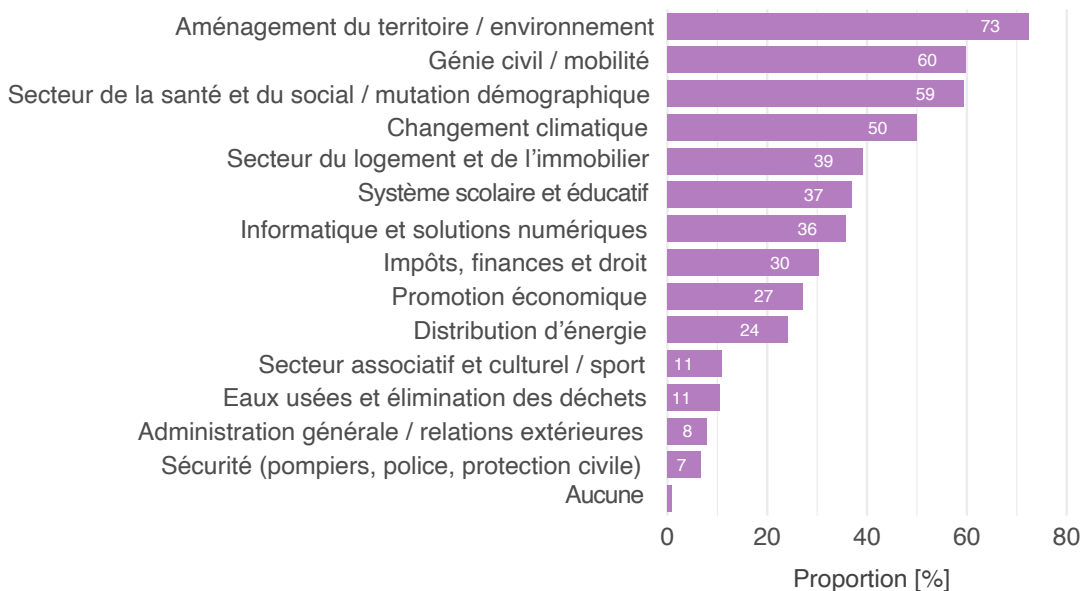
## 4 Défis et difficultés

Afin de mieux comprendre les besoins des communes-centres d'agglomération, les décideuses et décideurs ont été interrogés sur les domaines politiques posant des défis particuliers dans leur commune et sur les difficultés auxquelles ils sont confrontés dans ces domaines.

### 4.1 Domaines politiques comportant des défis dans l'avenir proche

Dans quels domaines politiques les défis les plus importants vont-ils se poser à votre commune ou à votre ville ? Avec 73 % des mentions, le domaine *Aménagement du territoire / environnement* arrive clairement en tête, suivi des domaines *Génie civil / mobilité* et *Secteur de la santé et du social*, avec chacun environ 60 % des mentions. De tous les domaines politiques mentionnés, ces trois-là sont clairement en tête. Nous avons intentionnellement posé la question des domaines politiques comportant des défis sans énumérer d'exemples ou de défis concrets. Les défis spécifiques ont été inclus dans une question ultérieure et sont analysés au chapitre 4.2.

**Figure 14:** Domaines politiques comportant des défis importants dans l'avenir proche

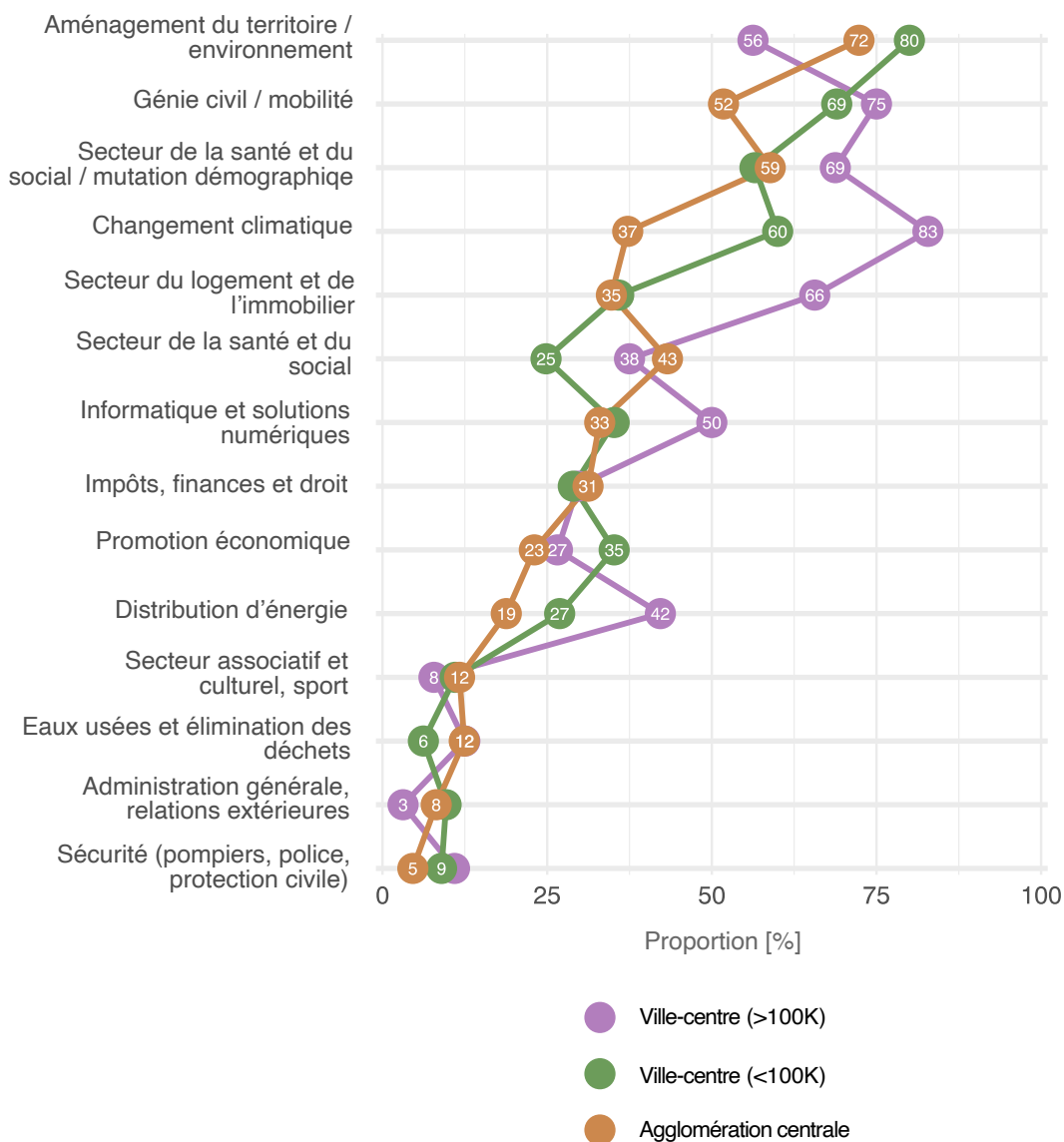


Le changement climatique est également cité comme un défi majeur par la moitié des personnes interrogées. Toutefois, il ne s'agit pas d'un domaine politique spécifique, mais d'un thème transversal. Il est frappant et curieux que très peu de personnes interrogées aient cité des domaines politiques tels que *Sécurité*

ou *Eaux usées et élimination des déchets* comme étant des défis particuliers, et ce, bien que le premier représente un domaine de conflit potentiel et que le second soit un domaine dont les besoins en matière d'investissement et de renouvellement sont avérés.

Une condition nécessaire importante pour le développement d'une politique des agglomérations commune des villes-centres et des communes d'agglomération est que les défis posés par les sous-domaines étudiés soient similaires. C'est ce que montre l'illustration 15.

**Figure 15:** Domaines politiques comportant des défis dans l'avenir proche selon le type de commune

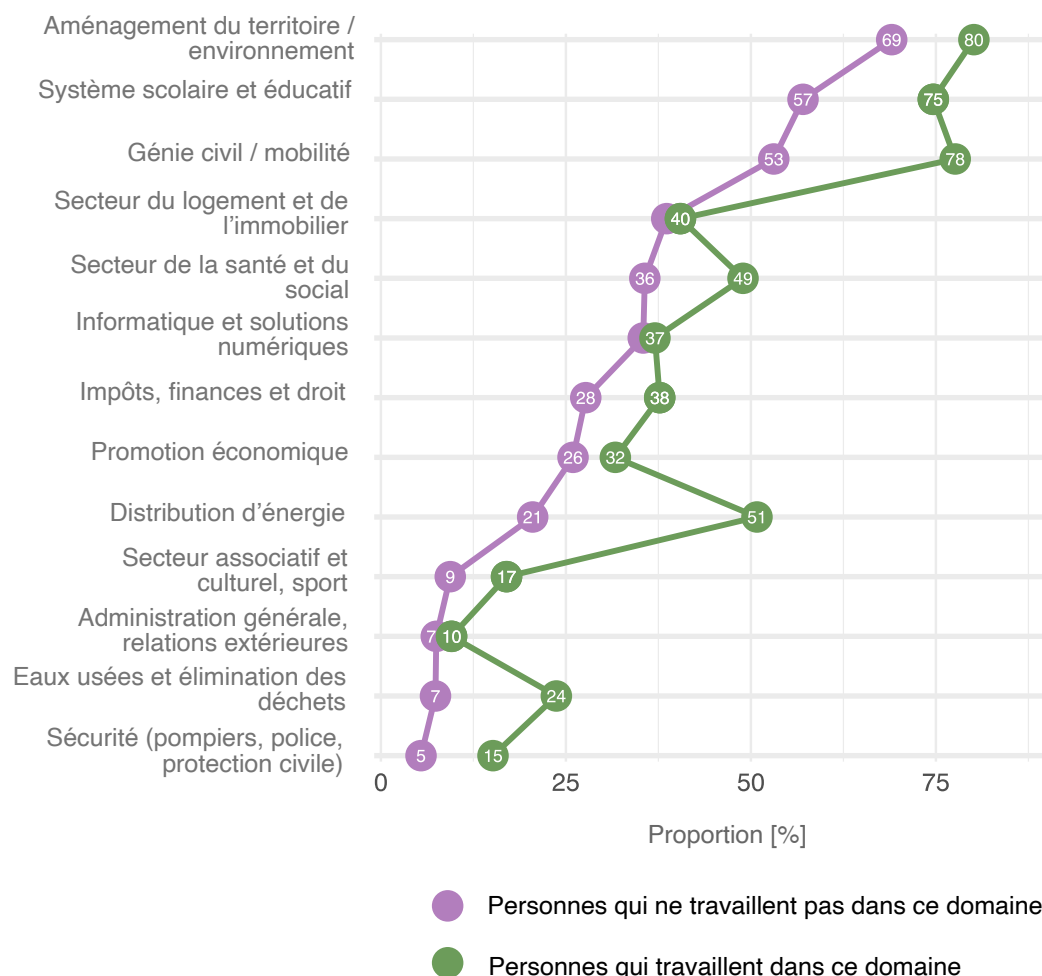


Le diagramme montre en particulier que la perception du problème dans les agglomérations centrales coïncide largement avec celle des petites villes-centres. Des différences frappantes apparaissent surtout entre ces deux types de communes et les grandes villes-centres. Par exemple, les personnes interrogées dans les grandes villes-centres sont d'avis que le changement climatique est le principal défi à relever (83 % des mentions).

Une perception accrue des problèmes de la part des grandes villes-centres est également évidente dans le domaine du logement. De toute évidence, on accorde dans les grandes villes-centres plus d'importance au marché du logement, actuellement tendu, et à la question du logement. Les thèmes *Informatique et solutions numériques* ainsi que *Distribution d'énergie* sont cités nettement plus souvent par les personnes interrogées provenant des grandes villes-centres. Les répondant-e-s provenant des trois types de communes partageaient l'avis que les défis particulièrement importants sont *Aménagement du territoire / environnement*, *Génie civil / mobilité* ainsi que *Secteur de la santé et du social*.

Dans les agglomérations centrales, le domaine *Système scolaire et éducatif* est considéré comme un défi par les répondant-e-s, mais par ailleurs, tous les domaines semblent être perçus comme moins problématiques que dans les deux autres types de communes.

**Figure 16:** Domaines politiques comportant des défis dans l'avenir proche par domaine d'activité des personnes interrogées



Comme cela a été montré plus haut (cf. ill. 5), un nombre de supérieur à la moyenne de décideuses et décideurs travaillant dans les domaines *Aménagement du territoire / environnement* ou *Mobilité* ont participé à l'enquête. Ce sont deux des trois domaines politiques également considérés particulièrement fréquemment comme problématiques par les répondant-e-s. Afin d'exclure toute distorsion possible due à l'implication personnelle, la figure 16 montre l'évaluation du défi selon les personnes travaillant dans le domaine en question par rapport aux autres personnes interrogées. Il est donc peu surprenant que les répondant-e-s citent plus souvent leurs propres domaines d'activité parmi les défis (vert) que les domaines dans lesquels ils ne travaillent pas (violet). Néanmoins, les personnes à l'intérieur ainsi qu'à l'extérieur du domaine d'activité sont fondamentalement d'accord pour dire que les domaines *Aménagement du territoire / environnement*, *Secteur de la santé et du social* et *Génie civil / mobilité* constituent des défis particulièrement importants. En particulier, le domaine thématique *Aménagement du territoire / environnement* est fréquemment mentionné aussi par des personnes



non impliquées. Il y a ici une perception générale et globale qu'il s'agit d'un défi particulier. En revanche, les sujets ayant plutôt le caractère de thèmes de personnes impliquées sont les domaines *Système scolaire et éducatif*, *Distribution d'énergie* et, dans une un peu moindre mesure, *Eaux usées et élimination des déchets*. Ces thèmes sont principalement mentionnés comme des défis particuliers par ceux qui travaillent dans ces domaines.

## 4.2 Mention de défis concrets

Afin d'avoir des points de vue encore plus détaillés sur les défis à venir, les participant-e-s ont en outre été invités à utiliser des mots-clés spécifiques pour décrire les domaines thématiques qui poseront des défis dans l'avenir. 212 des 493 décideuses et décideurs interrogés ont fait usage de la possibilité de préciser sur quoi portaient, à leur avis, précisément les défis. On a tout d'abord préparé et synthétisé les listes de mots-clés librement saisis en les traduisant et les paraphrasant, ce qui a permis d'obtenir un total de 810 mentions de 98 mots-clés différents. Le nuage de mots de l'illustration 17 représente tous ces mots-clés, classés par taille et par fréquence relative de mention.

**Figure 17:** Mots clés nommés comme défis concrets - la taille des mots clés est dérivée de la fréquence relative des entrées



La crise climatique et ses conséquences (*Protection du climat*) ainsi que les efforts de digitalisation au sein des administrations (*Cyberadministration*) sont les sujets qui préoccupent le plus les décideuses et décideurs. L'importance de la

protection du climat n'est pas mentionnée seulement, mais souvent en relation avec les combustibles fossiles dans la distribution d'énergie et les transports, ainsi qu'en relation avec les conséquences négatives du réchauffement climatique telles que les vagues de chaleur extrêmes. Dans le domaine *Cyberadministration*, les participant-e-s sont principalement préoccupés par la complexité et l'importance des coûts des projets informatiques. Les autres défis fréquemment mentionnés sont le *vieillissement de la société* et la hausse des coûts du système de santé et des assurances sociales qui en résulte, la *congestion du trafic* due à l'augmentation de la mobilité et à la densification de construction dans les centres, et l'*évolution de l'aménagement du territoire*, qui doit être constamment repensée du fait de l'urbanisation et des projets de planification régionaux.

Une représentation de l'importance des mots-clés selon le type de commune (cf. ill. 18) montre les nuances des défis entre les communes ayant des situations de départ différentes. La taille du mot-clé est ici aussi liée à la fréquence de mention. Si un mot-clé est en outre coloré dans l'un des trois graphiques, c'est qu'il a été cité de manière supérieure à la moyenne par les exécutifs du type de commune correspondant. Pour les grandes villes-centres, il s'agit principalement de la *croissance démographique*. La *protection du climat* et les *événements météorologiques extrêmes* tels que les canicules ou les intempéries caractérisent le profil de défi des grandes villes tout autant que l'accent mis sur l'*extension des transports publics*. Pour les petites villes-centres, la *protection du climat* constitue elle aussi un défi crucial, mais les décideuses et décideurs s'inquiètent surtout aussi du *vieillissement démographique*. En outre, la *digitalisation* de la société et de l'économie, la *neutralité carbone* et la *promotion économique* ont également une certaine importance en tant que défis pour les petites villes-centres.

**Figure 18:** Mots-clés sur les défis concrets par type de commune

La taille des mots-clés résulte de leur fréquence relative de mention, la coloration signifie une fréquence de mention supérieure à la moyenne pour le type de commune correspondant.

Pour les communes des agglomérations centrales, une image complètement différente se dégage, dominée par les soucis relatifs au système social et éducatif. Dans le système éducatif, il s'agit de défis sur l'*extension des écoles* (nouveaux bâtiments scolaires, davantage de classes et classes plus nombreuses), des hausses des *frais de formation* et de *restructuration de la formation* (adaptation des programmes scolaires, harmonisation de l'apprentissage et nouvelles offres d'accueil des enfants) qui vont de pair. En ce qui concerne l'*aide sociale*, il est souvent fait référence à ce que les cantons reportent des tâches et des coûts sur les

communes et à l'augmentation des couches sociales défavorisées sur le plan socio-éducatif.

**Figure 19:** Mots clés sur les défis concrets après l'adhésion de l'UVS

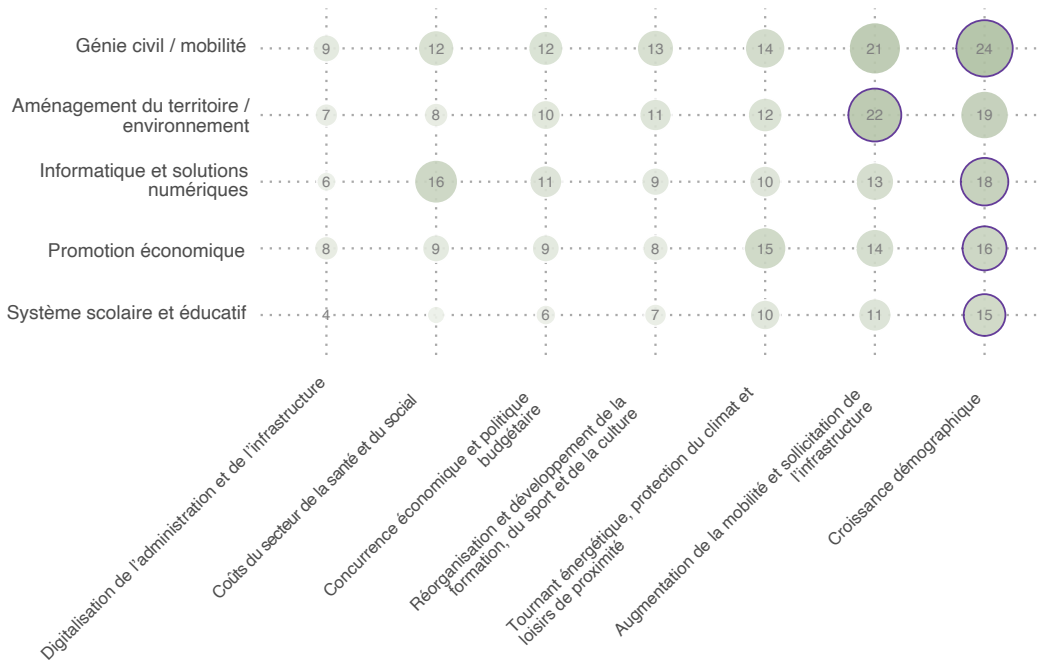


La taille des mots clés résulte de la fréquence relative des entrées, une coloration signifie une fréquence d'entrées supérieure à la moyenne pour les membres de l'UVS / Non-membre.

La distinction entre les mentions de défis concrets selon une affiliation (ou non) à l'UVS met également en évidence des différences de profil intéressantes (cf. ill. 19). Les communes membres de l'UVS sont dominées par les défis liés à la mutation démographique (*vieillesse de la société* et *digitalisation*) et aux questions écologiques (*protection du climat*, *transition énergétique*, *espaces verts* et *neutralité carbone*). Pour les communes non membres de l'UVS, en revanche, les défis centraux sont les compétences communales classiques telles que la

formation (*extension des écoles, restructuration de la formation et coûts de la formation*) ainsi que l'entretien des infrastructures (*entretien des transports motorisés, évacuation des eaux usées et élimination des déchets et extension des bâtiments publics*).

**Figure 20:** Mots-clés catégorisés sur les défis concrets selon les domaines politiques présentant les plus grands défis (top 5 des domaines)



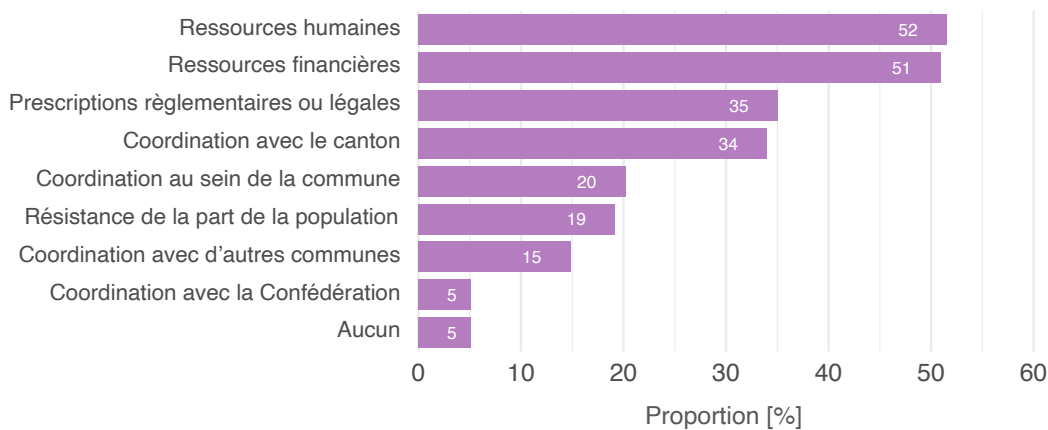
Exemple de lecture : 24 % des participant-e-s voyant des défis dans le domaine Aménagement du territoire / environnement citent la croissance démographique comme défi concret.

Sur l'illustration 20, les défis mentionnés ci-dessus ont été regroupés en catégories et présentés selon les cinq domaines politiques les plus problématiques. La catégorisation, ou plutôt la reformulation des réponses ouvertes correspond à une classification très approximative. Un quart des décideuses et décideurs qui identifient des défis dans le domaine *Aménagement du territoire / environnement* déclarent que cela est lié à la croissance démographique. Un cinquième d'entre eux citent l'augmentation de la mobilité et la pression exercée sur les infrastructures comme des défis supplémentaires existant dans ces domaines. Ces deux défis sont également les plus fréquemment mentionnés dans le domaine politique *Génie civil / mobilité*. D'une manière générale, on peut affirmer que bon nombre des défis mentionnés concernent la croissance et les évolutions démographiques ainsi que l'augmentation de la mobilité et la sollicitation supplémentaire des infrastructures.

### 4.3 Obstacles et difficultés politiques

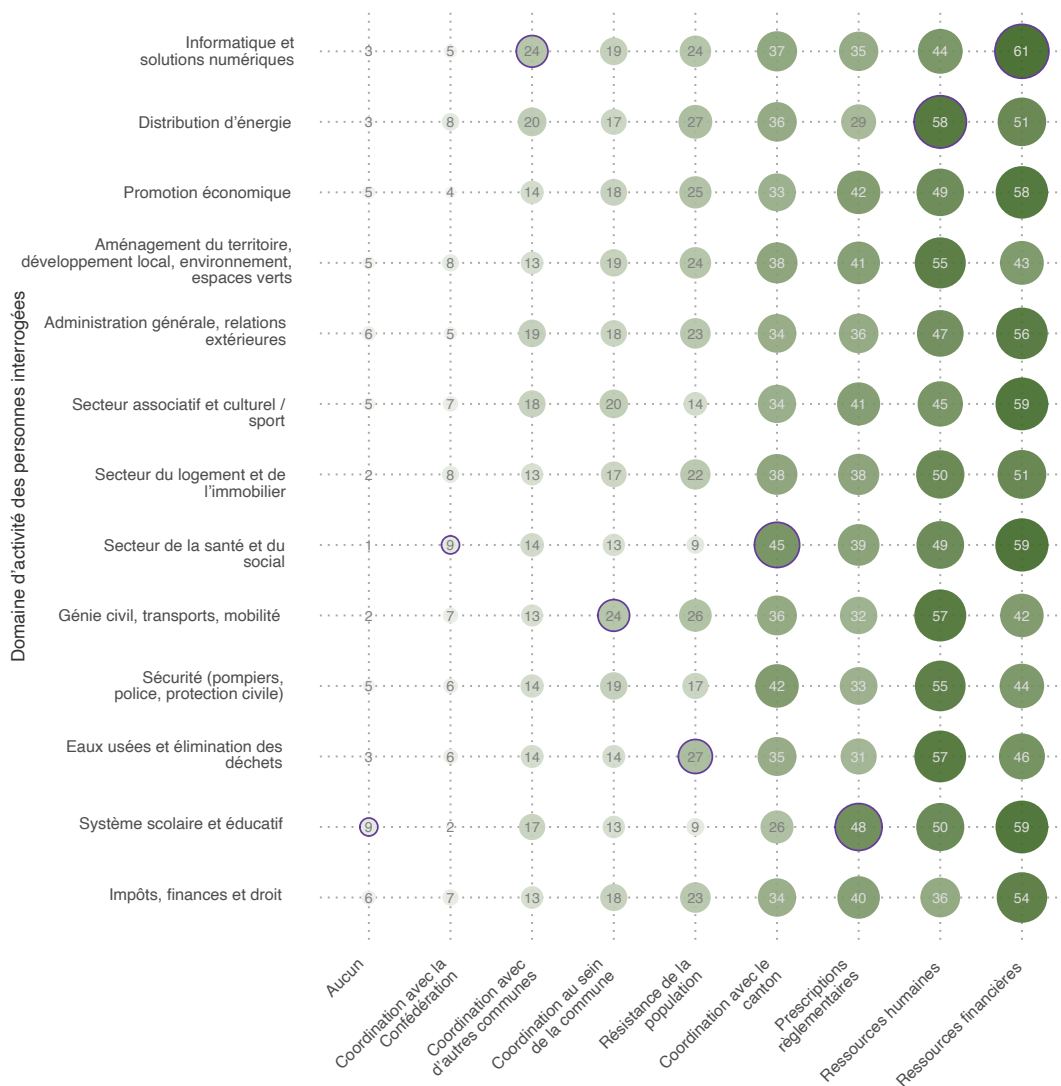
L'enquête a également abordé la question des obstacles et difficultés politiques rencontrés par les répondant-e-s en tentant de relever les défis mentionnés. Afin d'explorer à fond la relation entre les défis mentionnés et les obstacles politiques, il a été demandé aux répondant-e-s d'indiquer les trois plus grandes difficultés rencontrées dans leur domaine d'activité. Il ne s'agissait pas d'aspects concrets, liés au contenu, mais de conditions cadres générales.

**Figure 21:** Principales difficultés rencontrées par les personnes interrogées dans leur domaine d'activité



Les ressources financières et humaines sont chacune désignées comme des difficultés par environ la moitié des répondant-e-s (cf. ill. 21). C'est le domaine dans lequel les décideuses et décideurs se considèrent comme les plus limités. Suivent, avec un certain écart, les exigences réglementaires et la coordination avec le canton, mentionnées chacune par 35 % des répondant-e-s. En revanche, la coordination avec le gouvernement fédéral n'est que très rarement mentionnée. Cela montre que, contrairement au canton, la Confédération n'est pas vraiment perçue comme un acteur avec lequel il y a un échange direct. Conformément au système fédéral suisse, le niveau fédéral agit principalement par médiation via le niveau cantonal vers le niveau communal. La coordination au sein de sa commune et avec d'autres communes est elle aussi mentionnée relativement rarement. Seules 19 % des personnes interrogées considèrent également la résistance éventuelle de la population comme l'une des trois principales difficultés.

Figure 22: Principales difficultés selon le domaine d'activité



Exemple de lecture : Pour 61 % des personnes interrogées travaillant dans le domaine Informatique / solutions numériques, les ressources financières sont l'une des trois principales difficultés

Comme le montre l'illustration 22, la perception des difficultés et des résistances ne diffère pas trop selon le domaine d'activité des répondant-e-s. Sur l'illustration, les valeurs maximales par difficulté (colonne) sont encerclées. Certaines caractéristiques méritent d'être pointées :

- Dans le secteur de la santé et du social, la coordination avec les niveaux fédéraux supérieurs est mentionnée relativement souvent comme une difficulté.
- Pour les répondant-e-s travaillant dans le secteur de l'informatique, la coopération avec d'autres communes est une difficulté citée à une fréquence supérieure à la moyenne.

- Dans le domaine de la mobilité, les difficultés de coordination au sein de la commune s'avèrent plus importantes que dans les autres domaines.
- La résistance de la population est perçue comme une difficulté, notamment dans les domaines Eaux usées et élimination des déchets, Distribution d'énergie et Mobilité.
- Dans le domaine Système scolaire et éducatif, les exigences réglementaires sont mentionnées relativement souvent.

Ces différences suggèrent qu'il existe des exigences et des obstacles spécifiques dans les différents domaines spécialisés. Dans l'ensemble, cependant, les différences d'appréciation entre les domaines spécialisés sont relativement faibles et la vision transversale domine. En résumé, on peut dire qu'outre les ressources limitées, le canton est le plus susceptible d'être perçu comme une source de friction, non seulement en ce qui concerne la coopération, mais aussi en rapport avec les exigences réglementaires qui, même si elles sont adoptées par le gouvernement fédéral, sont généralement mises en œuvre et appliquées par le canton.



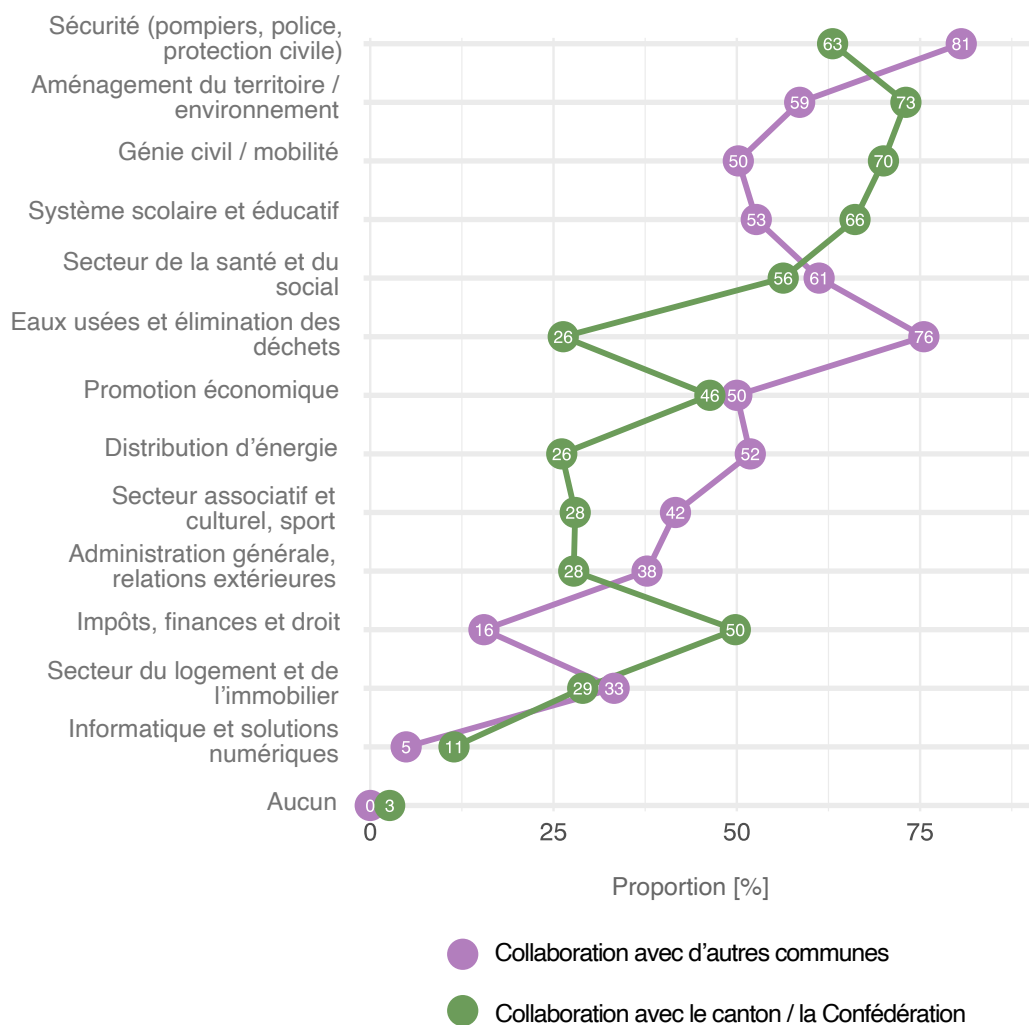
## 5 Collaboration et soutien

Comment aider les communes à relever les défis et les difficultés mis en évidence dans le chapitre précédent ? Dans quels domaines sont-elles intéressées par une coopération accrue et dans lesquels aspirent-elles plutôt à une plus grande autonomie ? Ce chapitre fera dans un premier temps une évaluation de la collaboration existante avant d'aborder les éventuels besoins supplémentaires.

### 5.1 Collaboration existante

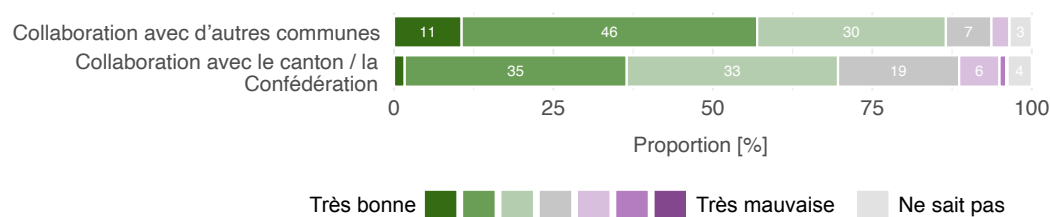
Dans quels domaines les communes interrogées coopèrent-elles déjà avec d'autres communes ou avec le canton et la Confédération, et comment cette coopération est-elle jugée ?

**Figure 23:** Collaboration existante avec d'autres communes et avec le canton ou la Confédération



L'illustration 23 montre clairement qu'il existe un degré de coopération très différent dans les différents domaines politiques. La coopération est la plus fortement ancrée dans le domaine *Sécurité*, suivi des deux domaines *Aménagement du territoire / environnement* et *Génie civil / mobilité*. Ces deux derniers domaines sont en même temps considérés comme particulièrement problématiques. À l'autre bout de l'échelle, on trouve les domaines Secteur du logement et de l'immobilier et Informatique / solutions numériques. Très peu de répondant-e-s considèrent qu'il existe dans ces domaines politiques une coopération avec d'autres communes ou d'autres niveaux fédéraux. Ces deux faits méritent d'être soulignés. Le secteur du logement est étroitement lié à la question de l'aménagement du territoire, mais contrairement à celui-ci, il n'est presque jamais abordé en réseau et de manière coordonnée à un niveau supérieur. Le domaine thématique Informatique / solutions numériques n'est pratiquement pas lié à l'espace et convient très bien aux approches en réseau. Néanmoins, force est de constater que dans les deux domaines, les répondant-e-s perçoivent peu de coopération et que la pensée qui tend à prédominer aujourd'hui dans les deux domaines est une pensée insulaire.

**Figure 24:** Évaluation de la collaboration avec d'autres communes et avec le canton / la Confédération

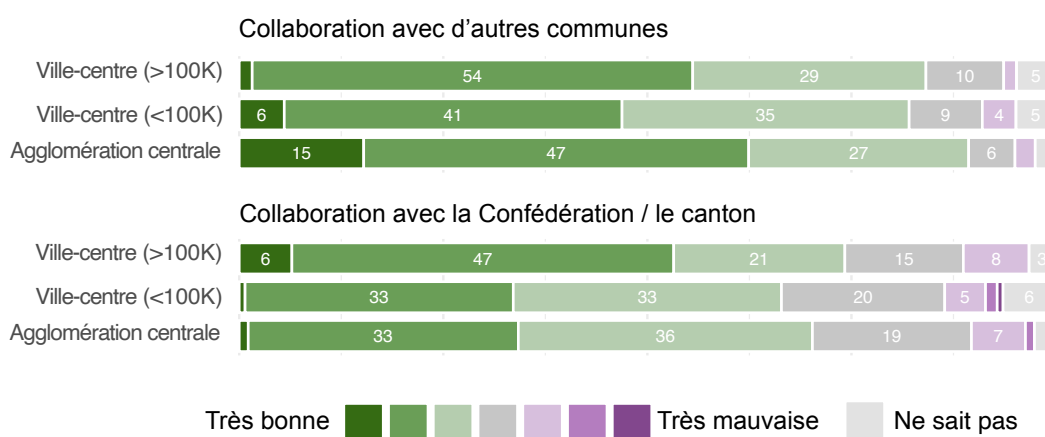


La qualité de la collaboration existante est en général jugée positive. En particulier la coopération avec d'autres communes est perçue comme très bonne. L'appréciation positive à l'égard du canton et de la Confédération est un peu moins prononcée. Tandis que la coopération entre les communes tend à se faire sur un pied d'égalité, les niveaux fédéraux supérieurs sont pour les communes non de simples partenaires, mais aussi des organes qui émettent des règlements et directives juridiquement contraignants.

Il existe cependant au moins des différences mineures entre les types de communes étudiées dans leur évaluation (cf. ill. 25). Ainsi, les répondant-e-s des communes des agglomérations centrales sont généralement les plus satisfaits en ce qui concerne la coopération avec d'autres communes. En revanche, la coopération avec le canton et la Confédération est généralement perçue de manière plus positive par les décideuses et décideurs des grandes villes-centres. Cette constatation est intéressante, car elle va à l'encontre de ce qui est perçu

habituellement. En raison des différences de majorité politique dans les grandes villes, aux mains de coalitions rouges-vertes, et les cantons, à prédominance bourgeoise, ainsi que la Confédération, il se produit de manière réitérée des conflits entre les acteurs respectifs. Mais ceci n'est de toute évidence qu'un seul aspect de la réalité. Un autre aspect est que les personnes interrogées dans les grandes villes-centres jugent en moyenne la coopération avec la Confédération ou le canton de manière beaucoup plus positive que les répondant-e-s des communes d'agglomérations centrales (à tendance bourgeoise). Une façon d'expliquer cela est que les grandes villes-centres peuvent peser plus lourd et trouvent donc des instances plus réactives à leurs préoccupations aux niveaux fédéral et cantonal et, fortes de leurs ressources plus importantes, sont plus à même de les exprimer.

**Figure 25:** Évaluation de la coopération avec d'autres communes et avec le canton ou la Confédération selon le type de commune



## 5.2 Suggestions d'amélioration pour la coopération

Outre l'évaluation de la coopération, les participant-e-s ont également pu soumettre des suggestions pour améliorer la coopération d'une part avec d'autres communes, et d'autre part avec le canton ou la Confédération, sous forme d'une réponse textuelle.<sup>8</sup> Pour les analyses qui suivent (cf. illustrations 26 et 27) les réponses ouvertes ont d'abord été synthétisées puis divisées manuellement en catégories élaborées par induction.

170 des 493 participant-e-s ont répondu à la question sur l'amélioration de la coopération avec d'autres communes. Les réponses ont été classées dans les catégories suivantes :

- **Promouvoir le dialogue, la solidarité et l'identité commune** : Les réponses résumées dans cette catégorie visent à renforcer les échanges entre les différents niveaux du système fédéral, la participation des citoyens ou encore le respect et la compréhension tout en diminuant la concurrence entre les communes. On y trouve par exemple l'affirmation suivante : «Les mentalités doivent encore évoluer vers plus d'ouverture. Les institutions sont en place.»
- **Promouvoir une collaboration fondée sur les besoins** : Cette catégorie comprend les propositions qui demandent aux communes rurales ou aux communes d'agglomération ayant des besoins similaires de collaborer plus étroitement et de s'affirmer mieux vis-à-vis des centres. Cette catégorie contient également des propositions relatives à une meilleure utilisation des effets de synergie entre les communes : «Renforcer les échanges avec les communes de taille similaire ou se trouvant dans une situation similaire.»
- **Intensifier la collaboration spécifique à l'activité** : Les propositions de cette catégorie portent sur des projets d'intégration régionaux spécifiques ou appellent à une plus grande intégration dans certains domaines d'activité (p. ex. dans les services hospitaliers). Par exemple, on mentionne un «renforcement de l'implication et une amélioration de la collaboration dans les domaines des transports, de l'environnement, des installations sportives» et «de manière générale, une amélioration des échanges avec les communes voisines pour trouver des solutions dans les projets transversaux et en assurer le financement (par exemple, installations sportives, extension des gares, espaces de loisirs, etc.)».
- **S'acheminer vers des fusions de communes** : Les déclarations de cette catégorie suggèrent à la fois des fusions intégrales et des démarches partiellement communes dans certains domaines (p. ex. dans la communauté

<sup>8</sup>Les questions étaient : «Comment la collaboration avec les autres communes pourrait-elle être améliorée ?» / «Comment la collaboration avec le canton/la Confédération pourrait-elle être améliorée ?»

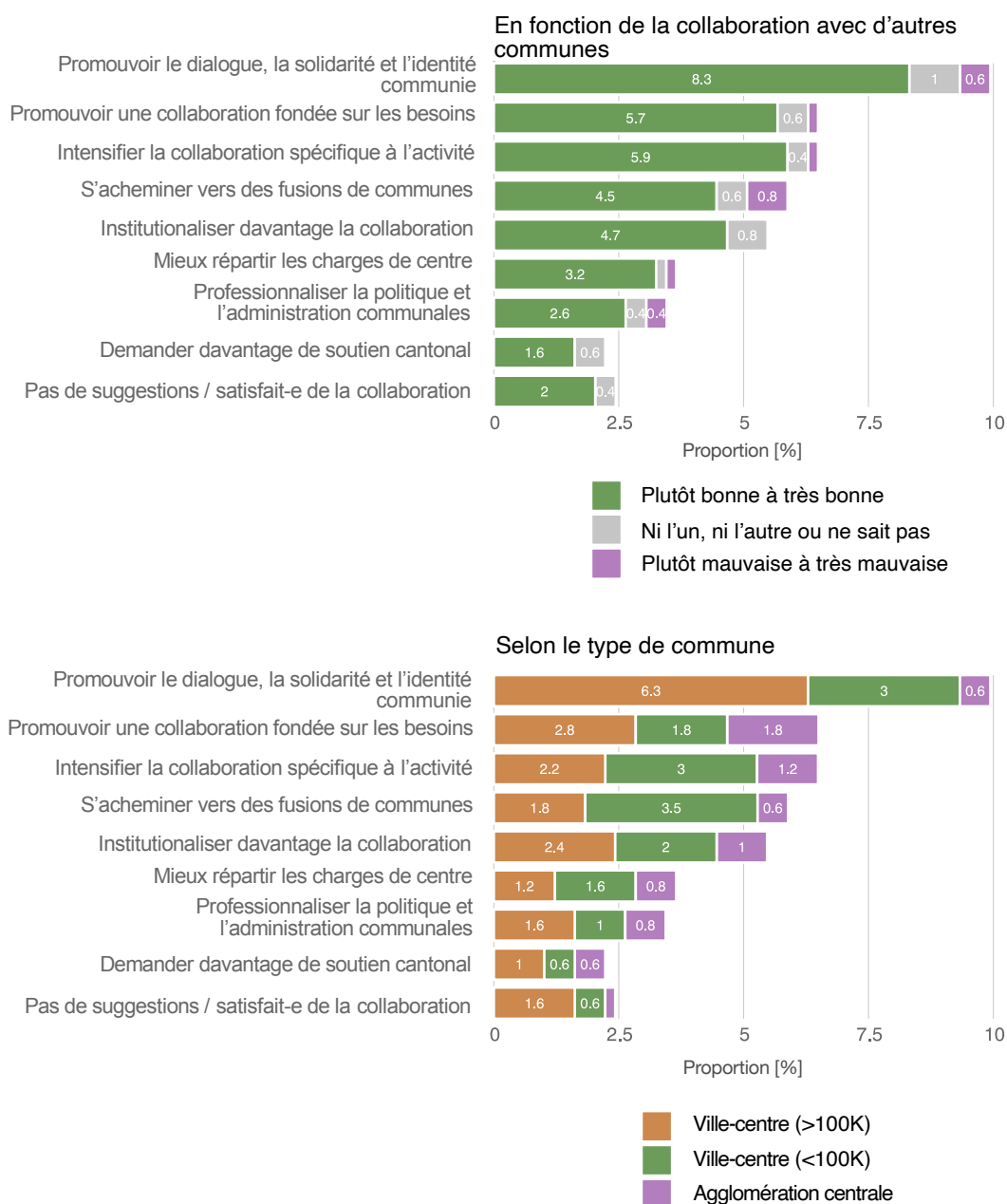
scolaire) par exemple «des gains d'efficacité par la création d'associations à but spécifique ou, mieux encore, par des fusions de communes.»

- **Institutionnaliser davantage la collaboration** : Cette catégorie comprend les revendications réclamant une approche plus systématique et plus contraignante de la coopération – par exemple «Formaliser l'agglomération comme entité politique supralocale pour les secteurs concernés, avec des pouvoirs décisionnels et des budgets dédiés»
- **Mieux répartir les charges de centre** : Les répondant-e-s entendent par là une meilleure reconnaissance du rôle phare des centres et une compensation plus élevée des charges de centre. Voici un exemple pertinent de cette catégorie de réponses : «I comuni che sono più vicini e che beneficiano dei servizi della città non riconoscono gli oneri di centralità e non sostengono i grandi progetti attivati.»<sup>9</sup>
- **Professionaliser la politique et l'administration communales** : Un exemple de ces suggestions souligne que «trop d'affaires ne passent que par la voie du maire» et que «la structure politique de la ville est désespérément obsolète».
- **Demander davantage de soutien cantonal** : Les suggestions de cette catégorie mentionnent un renforcement de l'influence au niveau cantonal, une harmonisation de la législation de la part des autorités cantonales ou la promotion de la collaboration intercantonale, par exemple «un contrôle plus strict par le canton, une meilleure compensation des charges».

---

<sup>9</sup>[Traduction des auteur-e-s] «Les communes environnantes qui profitent des services de la ville ne reconnaissent pas les charges supportées par le centre et ne participent pas aux grands projets actuellement mis en œuvre.»

**Figure 26:** Propositions d'amélioration de la collaboration avec d'autres communes en fonction de l'évaluation de la collaboration et du type de commune



Les catégories les plus fréquemment mentionnées sont «Promouvoir le dialogue, la solidarité et l'identité commune», «Promouvoir la collaboration fondée sur les besoins» et «Intensifier la collaboration spécifique à l'activité». L'évaluation de la collaboration fait particulièrement ressortir les propositions pour les catégories «Promouvoir le dialogue, la solidarité et l'identité commune», «S'acheminer vers des fusions de communes» et «Professionnaliser la politique et l'administration communales». En effet, c'est dans ces trois catégories de suggestions d'amélioration qu'il y a relativement le plus de décideuses et décideurs à juger la

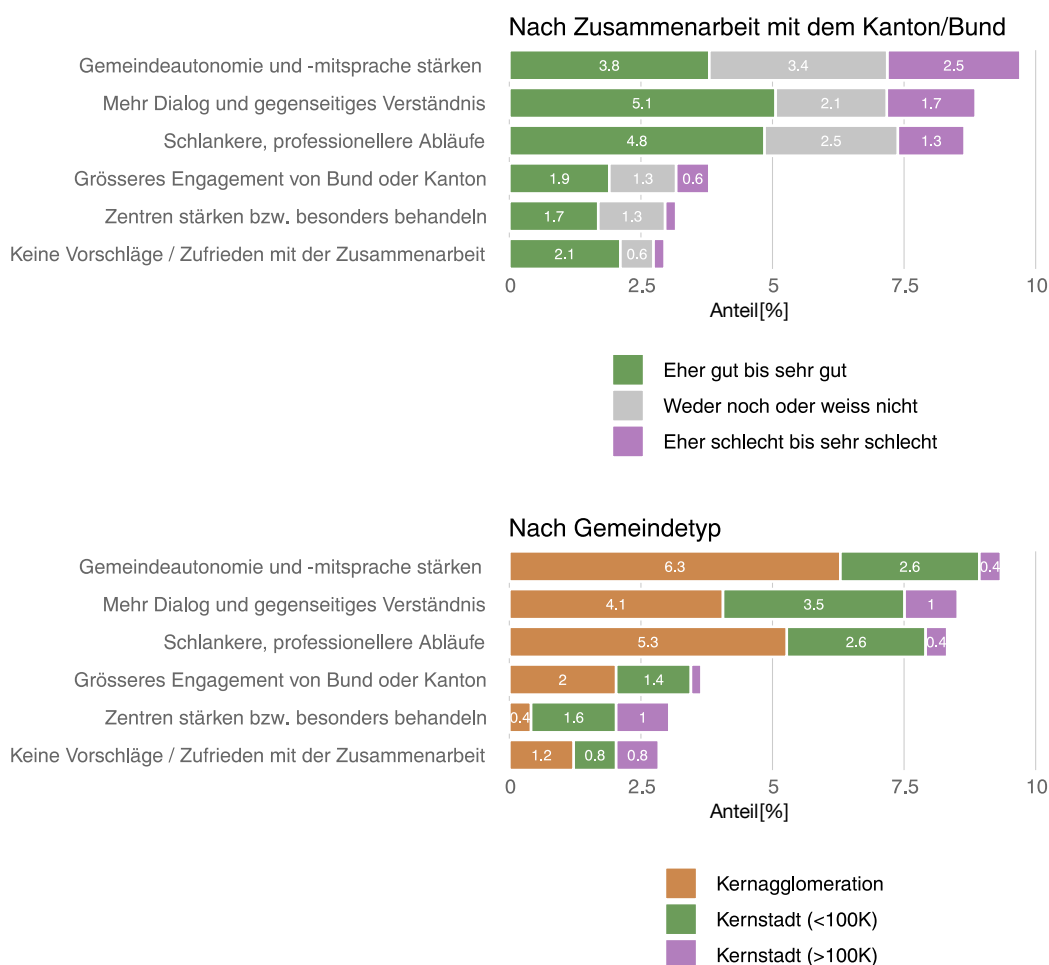
collaboration entre les communes plutôt mauvaise à très mauvaise. En ce qui concerne la distinction entre les propositions d'amélioration en fonction du type de commune, dans les communes d'agglomérations centrales, ce sont les catégories «Promouvoir le dialogue, la solidarité et l'identité commune» et «Institutionnaliser davantage la collaboration» qui sont particulièrement mises en avant. Dans les plus petites villes-centres, les propositions mentionnées relativement fréquemment sont «Intensifier la collaboration spécifique à l'activité» et «S'acheminer vers des fusions de communes». Enfin, dans les grandes villes-centres, on met relativement plus l'accent sur «Promouvoir une collaboration fondée sur les besoins».

135 des 493 participant-e-s ont indiqué des améliorations possibles de la collaboration entre les communes et le canton ou la Confédération (cf. illustration 27). L'analyse des réponses textuelles a permis de dégager les catégories suivantes :

- **Renforcer l'autonomie et la participation des communes** : Cette catégorie comprend des propositions qui prévoient notamment que les communes en général soient moins sollicitées, que leur compétence de décision et leur participation à la prise de décision soient renforcées et que le canton ou le gouvernement fédéral respecte les particularités locales, par exemple la «sensibilité, notamment de la part des représentants du canton, au fait qu'en vertu du principe de subsidiarité, ils doivent au besoin soutenir les communes, mais pas faire preuve de dirigisme excessif à leur égard.»
- **Davantage de dialogue et de compréhension mutuelle** : Ces propositions visent à renforcer les échanges entre les communes et le canton ou la Confédération, formulant par exemple la revendication suivante : «Une meilleure compréhension mutuelle des problèmes et contextes des uns et des autres.»
- **Des processus plus légers et plus professionnels** : Cette catégorie comprend les propositions qui réclament moins de bureaucratie, plus de pragmatisme et plus de compétences de la part du canton et de la Confédération, le démantèlement des directives applicables aux communes, moins d'arbitraire (dépendance de décisions individuelles) et la clarification des responsabilités, par exemple : «démantèlement des obstacles bureaucratiques excessifs dans le domaine de la construction et de la planification» et «attribution plus claire des compétences et du financement.»
- **Un engagement plus important de la part de la Confédération ou du canton** : Cette catégorie comprend les propositions qui demandent des lois plus fortes, des processus plus contraignants ou davantage de ressources de la part des cantons ou de la Confédération, dont voici un exemple typique : «Le canton pourrait utiliser certains services centraux pour alléger la charge des communes, ce qui permettrait de réaliser des économies d'échelle dans certains domaines. La tendance actuelle est cependant perçue comme allant en sens inverse.»

- **Renforcer les centres ou leur accorder un traitement spécial** : Ces propositions soulignent la nécessité d'un traitement différent ou préférentiel des villes-centres, de canaux de communication directs pour la ville vers le canton et la Confédération et d'une redistribution des charges de centre, par exemple «Reconnaissance de la Ville de Fribourg comme capitale du canton et non comme une petite commune.»

**Figure 27:** Suggestions d'amélioration pour la collaboration avec le canton et la Confédération



Les catégories «Renforcer l'autonomie et la participation des communes», «Davantage de dialogue et de compréhension mutuelle» et «Des processus plus légers et plus professionnels» sont les suggestions d'amélioration les plus fréquemment mentionnées. Pour les décideuses et décideurs satisfaits de la collaboration avec le canton ou la Confédération, les suggestions «Davantage de dialogue et de compréhension mutuelle» et «Des processus plus légers et plus professionnels» sont plus importantes que pour celles et ceux qui n'en sont pas satisfaits. En revanche, si la collaboration est jugée plutôt mauvaise ou mauvaise, le désir de

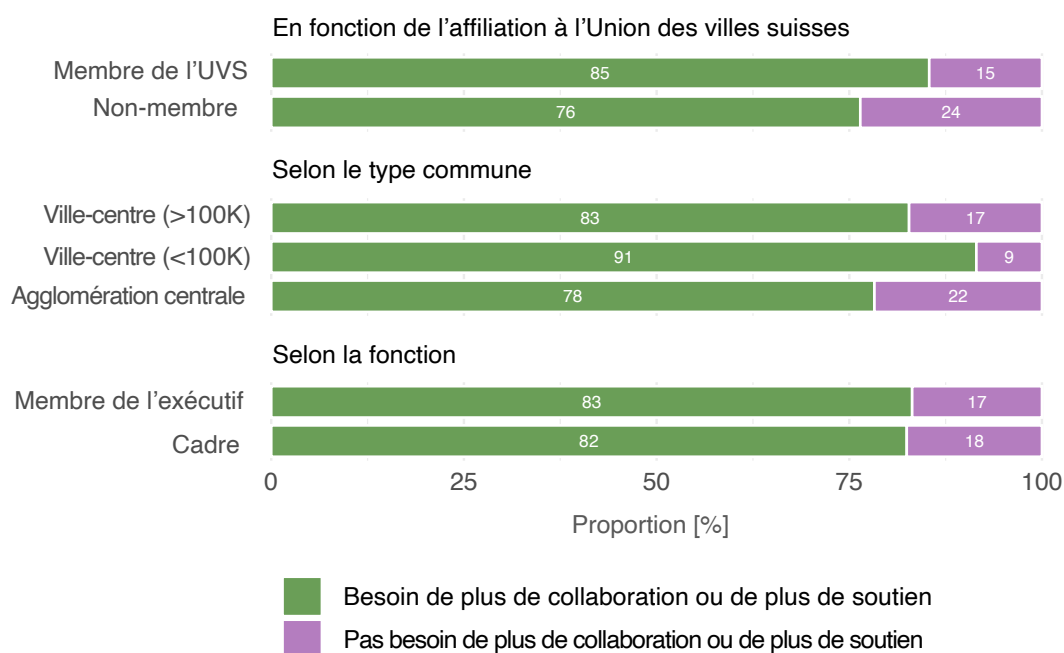


renforcer l'autonomie et la participation des communes est plus fort. Dans les communes d'agglomérations centrales, la suggestion « Promouvoir le dialogue, la solidarité et l'identité commune » est en outre nettement moins souvent mentionnée que les deux autres thèmes principaux. La catégorie « Promouvoir le dialogue, la solidarité et l'identité commune » ainsi que, sans surprise, « Renforcer les centres ou leur accorder un traitement spécial » sont relativement plus souvent mentionnées dans les villes-centres petites et grandes.

### 5.3 Un besoin de collaboration accrue

L'illustration 28 montre que les personnes interrogées font état d'un besoin tout à fait fondamental de collaboration ou de soutien accru.<sup>10</sup> Cette opinion est fondamentalement prédominante dans tous les types de communes étudiés. Parmi les non-membres de l'Union des villes suisses, ce besoin est un peu moins prononcé, mais là aussi, les trois quarts des personnes interrogées souhaiteraient avoir davantage de collaboration qu'aujourd'hui dans au moins un domaine.

**Figure 28:** Un besoin de collaboration ou de soutien accru

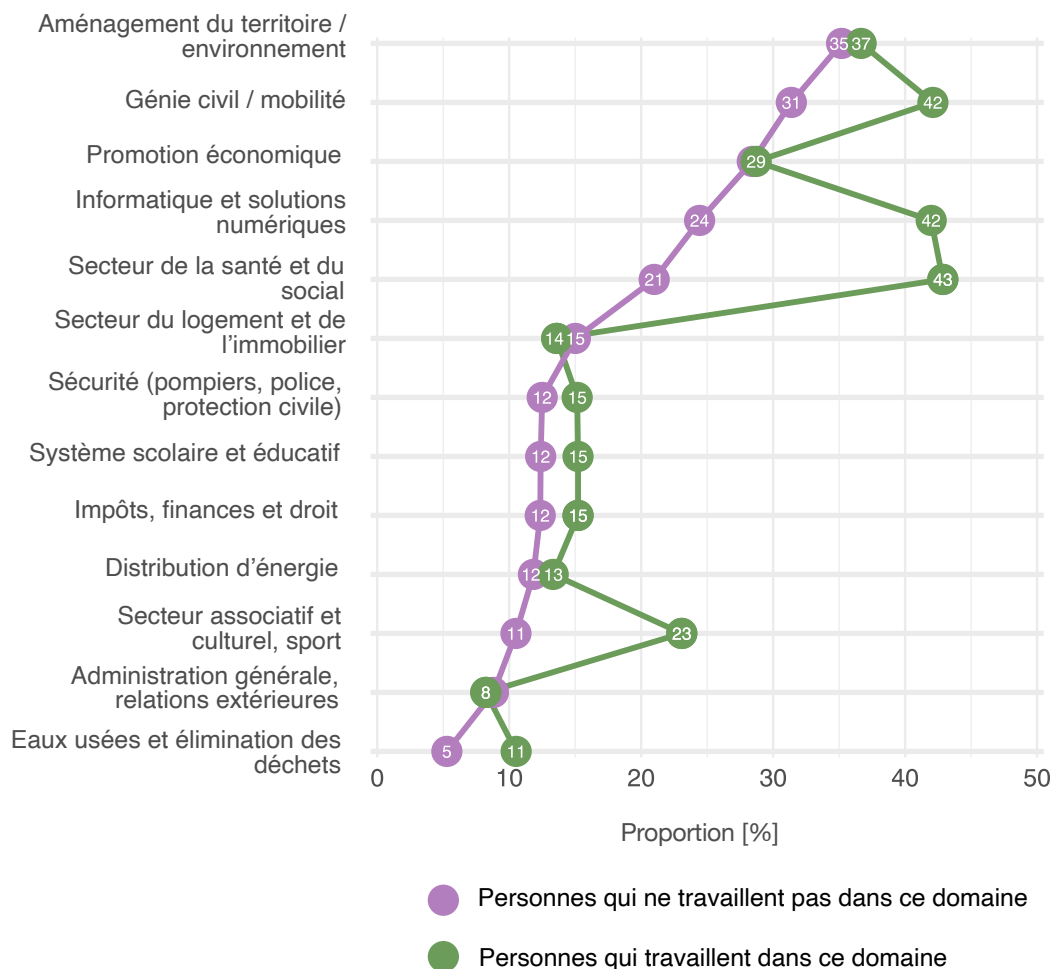


L'illustration 29 montre l'ampleur du besoin de collaboration ou de soutien accru en fonction du domaine politique. La position de ceux qui sont actifs dans le domaine en question est indiquée séparément de la position des autres. Viennent ici en tête d'une manière générale les domaines politiques identifiés comme particulièrement difficiles que sont *Aménagement du territoire / environnement* et *Génie civil / mobilité*. Deux autres domaines politiques sont également passionnants : *Informatique / solutions numériques* ainsi que *Secteur de la santé et du social*. Dans ces deux domaines politiques, ce sont en effet principalement les personnes travaillant dans les domaines respectifs qui souhaiteraient avoir davantage de collaboration et de soutien. Cela montre que, si le potentiel de renforcement de la collaboration est reconnu par les professionnels, il suscite moins d'attention de la

<sup>10</sup>Toutes les personnes interrogées ayant répondu à la question «Dans quels domaines la commune aurait-elle selon vous fondamentalement besoin de davantage de soutien ou de coopération ?» en choisissant un ou plusieurs domaines sont regroupées dans la catégorie verte sur l'illustration 28

part des décideuses et décideurs dans leur ensemble. L'illustration 29 montre que dans la plupart des domaines, les expert-e-s respectifs préfèrent plutôt davantage de collaboration et de soutien que les autres répondant-e-s.

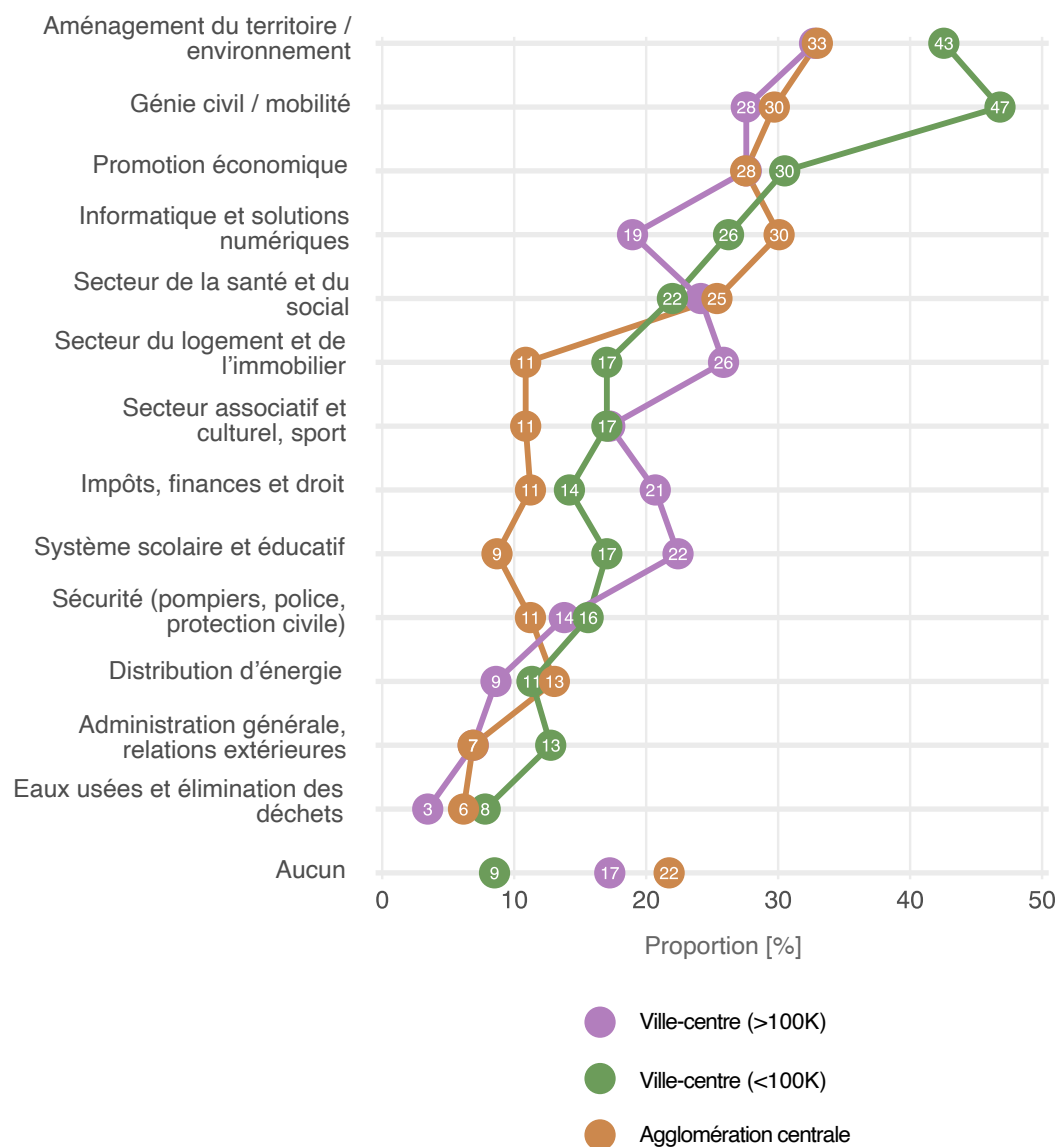
**Figure 29:** Besoin de davantage de collaboration et de soutien en fonction du domaine politique et de l'activité des personnes interrogées



L'illustration 30 représente séparément les affirmations pour les trois types de communes étudiés et met ainsi en évidence que les besoins de soutien et de collaboration se concentrent sur des domaines politiques similaires dans tous les types de communes. Comme déjà pour les défis, on note ici aussi une perception similaire des problèmes dans les villes-centres et les agglomérations centrales. En même temps, il y a cependant certainement des divergences d'appréciation. Par exemple, le besoin de soutien et de collaboration accrus dans les deux domaines *Aménagement du territoire / environnement* et *Génie civil / mobilité* est particulièrement prononcé dans les petites villes-centres. Dans les communes de l'agglomération centrale, le besoin de collaboration est relativement important dans le domaine *Informatique / solutions numériques*. Enfin, dans les grandes

villes-centres, le besoin de collaboration et de soutien est comparativement plus important dans les domaines du logement, de la formation ainsi que de la fiscalité.

**Figure 30:** Besoin d'une collaboration et d'un soutien accru en fonction du domaine politique et du type de commune

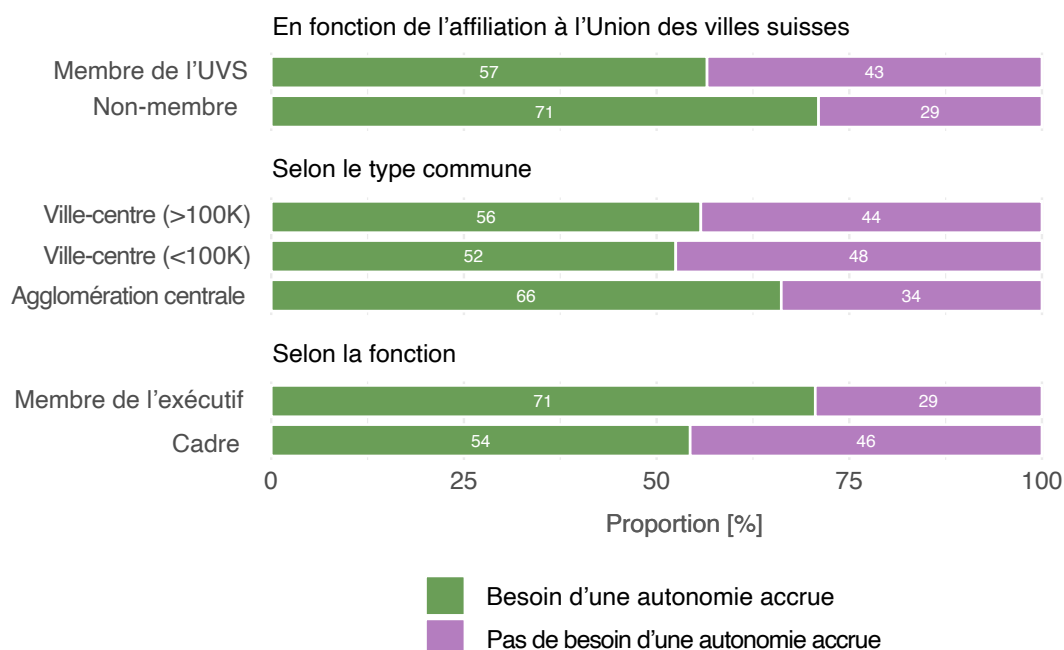


## 5.4 Souhait d'une plus grande autonomie

Le chapitre précédent a montré que les décideuses et décideurs interrogés ont tendance à souhaiter davantage de soutien et de collaboration. Le besoin d'une collaboration accrue se voit toutefois opposer un besoin de plus grande autonomie. Comme le montre l'illustration 31, une majorité des répondant-e-s souhaiterait plus d'autonomie dans au moins un domaine politique. Dans l'ensemble, le besoin

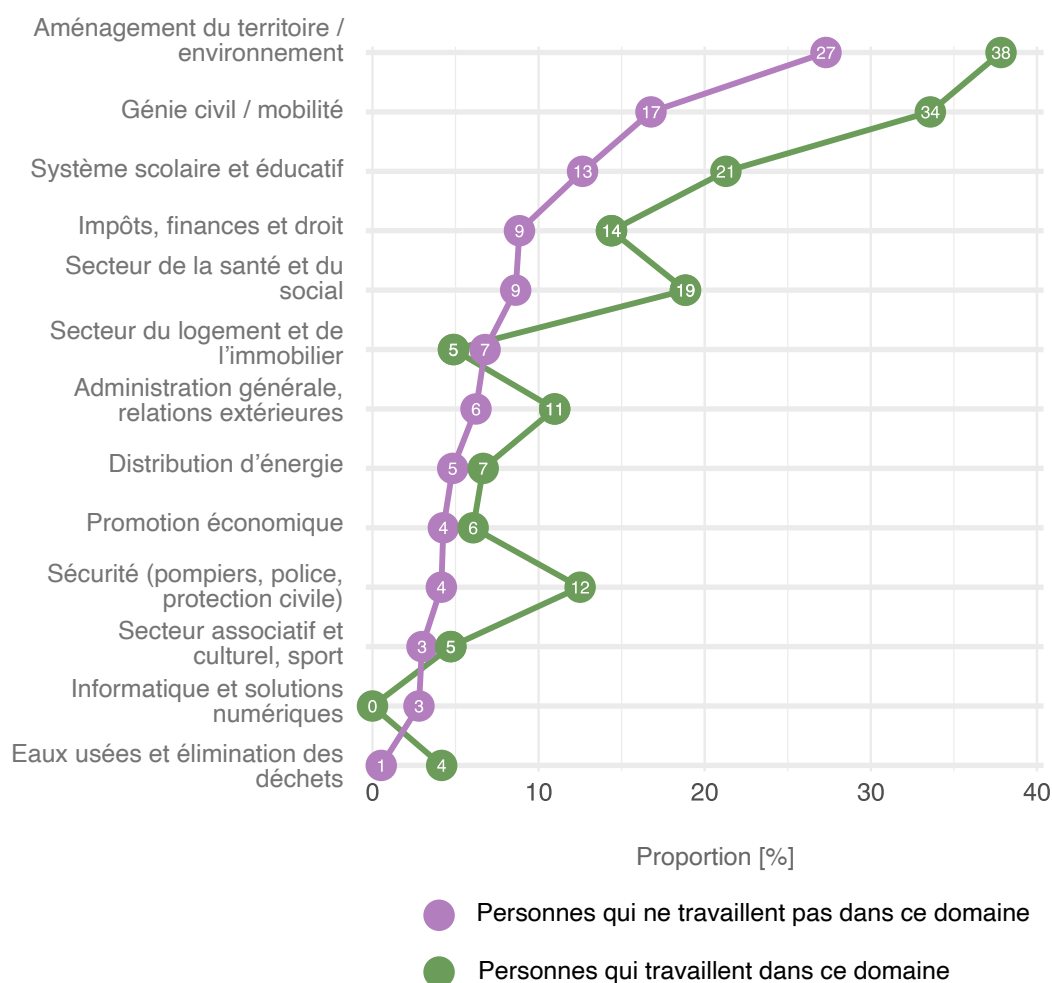
d'autonomie est toutefois un peu moins prononcé que le besoin de collaboration et de soutien. Cependant, du moins parmi les non-membres de l'Union des villes suisses, ces deux besoins sont presque équilibrés. On est également frappé par le fait que le souhait d'une plus grande autonomie est beaucoup plus fort parmi les membres de l'exécutif (71 %) que parmi les cadres (54 %).

**Figure 31:** Besoin d'une autonomie accrue dans au moins un domaine



Comme dans le cas du besoin d'une collaboration accrue, la répartition par domaine politique est également intéressante pour le souhait d'autonomie. Ici aussi, les domaines *Aménagement du territoire / environnement* et *Génie civil / mobilité* arrivent en tête. Ce n'est pas là nécessairement une contradiction. Un renforcement de la collaboration ne doit pas nécessairement aller de pair avec un recul de l'autonomie, mais peut aussi préserver une certaine autonomie. La collaboration et le soutien peuvent créer des ressources et les potentiels nécessaires pour pouvoir être en état d'agir.

L'illustration 29 avait montré que dans leur domaine spécialisé propre, les personnes interrogées ressentaient un besoin accru de collaboration. Comme le met en évidence l'illustration 32, ce sont aussi les expert-e-s qui expriment un plus grand besoin d'autonomie dans leur domaine. Cela indique également que tant le souhait de collaboration que le souhait d'autonomie pourraient avoir pour objectif une plus grande capacité d'action.

**Figure 32:** Besoin d'autonomie en fonction du domaine politique et de l'activité des personnes interrogées

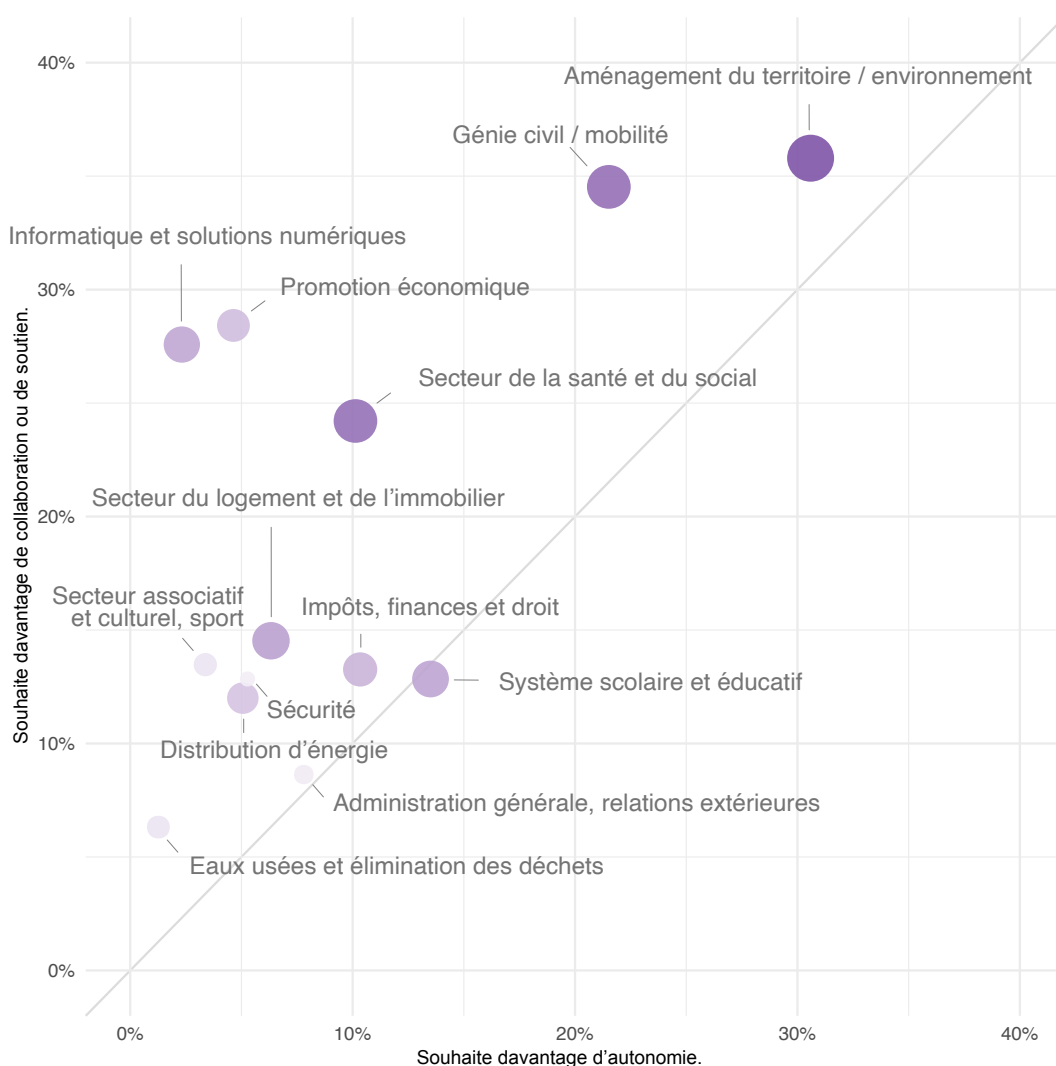
Même si le renforcement de la collaboration et celui de l'autonomie ne sont pas nécessairement contradictoires, leur relation n'est certainement pas sans générer de tension. C'est ce qu'indiquent les divergences d'évaluation entre les types de communes représentées dans l'illustration 33. En effet, ce sont en particulier les répondant-e-s de l'agglomération centrale qui souhaitent plus d'autonomie dans le domaine *Aménagement du territoire / environnement*. Se démarquant nettement de ceux-ci, les répondant-e-s des grandes villes-centres, en particulier, souhaiteraient pour leur part une plus grande autonomie dans le domaine *Génie civil / mobilité*. Cela reflète le conflit structurel entre le centre et la périphérie en matière de mobilité. Alors que du point de vue des communes de couronne d'agglomération, et donc généralement aussi du point de vue du canton, une bonne accessibilité du centre est le facteur de premier plan, dans les villes-centres, la qualité de vie et de logement dans leur propre centre ont un poids plus important. Le souhait d'une plus grande autonomie par rapport à la politique cantonale des transports est donc particulièrement prononcé.

**Figure 33:** Besoin d'une autonomie accrue en fonction du domaine politique et du type de commune



La tension entre renforcement de la collaboration et renforcement de l'autonomie est représentée de manière synoptique dans l'illustration 34. Plus on monte dans le diagramme, plus le souhait de soutien et de collaboration est grand ; plus on va vers la droite, plus le souhait d'autonomie est grand. À l'exception de la formation, tous les domaines politiques se trouvent à gauche au-dessus de la diagonale. Cela signifie que dans chacun d'eux, le besoin de collaboration accrue est plus prononcé que le besoin d'autonomie accrue. La taille et l'intensité chromatique des disques montrent combien de fois le domaine politique en question a été classé comme particulièrement problématique.

**Figure 34:** Comparaison entre besoin de renforcement de la collaboration et besoin de renforcement de l'autonomie



La taille et l'intensité chromatique des disques correspond à la taille des défis perçus dans le domaine politique correspondant

Le diagramme permet d'identifier essentiellement trois grands groupes thématiques :

- **Thèmes nécessitant peu d'action** : En bas à gauche du diagramme, on trouve des sujets tels que Eaux usées et élimination des déchets, qui sont perçus comme relativement peu problématiques.
- **Thèmes présentant un intérêt prépondérant envers la collaboration** : Plus haut sur le côté gauche du diagramme, on trouve les sujets *Informatique / solutions numériques* et *Promotion économique*. Pour ces sujets présentant un degré de défi moyen, il y a un besoin évident de collaboration accrue et seulement un faible besoin d'autonomie accrue.



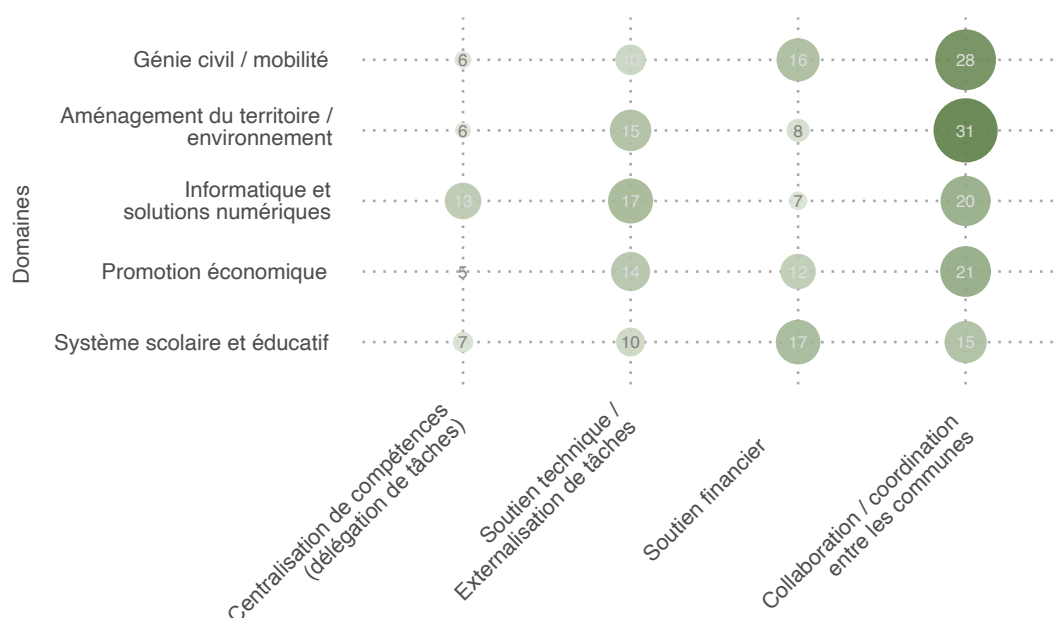
- **Thèmes présentant un fort intérêt envers la collaboration et un potentiel de conflit marqué** : On trouve tout en haut du diagramme les deux domaines thématiques *Aménagement du territoire / environnement* et *Génie civil / mobilité*. Ces thèmes sont perçus comme particulièrement problématiques, et ils comportent un besoin prononcé de collaboration accrue, mais aussi d'autonomie accrue. Il s'agit de thèmes pour lesquels il existe un grand besoin d'action, une grande volonté d'agir et un potentiel important de résistance et de conflit.

Le domaine *Secteur de la santé et du social*, qui dans une certaine mesure occupe une position intermédiaire, ne peut être rattaché à aucun des trois groupes thématiques.

## 5.5 Type de soutien souhaité

La première question posée dans l'enquête était l'étendue du besoin de coopération accrue et/ou d'autonomie accrue en général. Chaque fois qu'un besoin de coopération et/ou de soutien a été exprimé, il a été précisé, sachant que la question demandait d'indiquer tant le type de soutien souhaité que l'origine de ce soutien. Par souci de clarté, l'évaluation correspondante est limitée aux cinq domaines présentant le plus d'intérêt envers une collaboration.

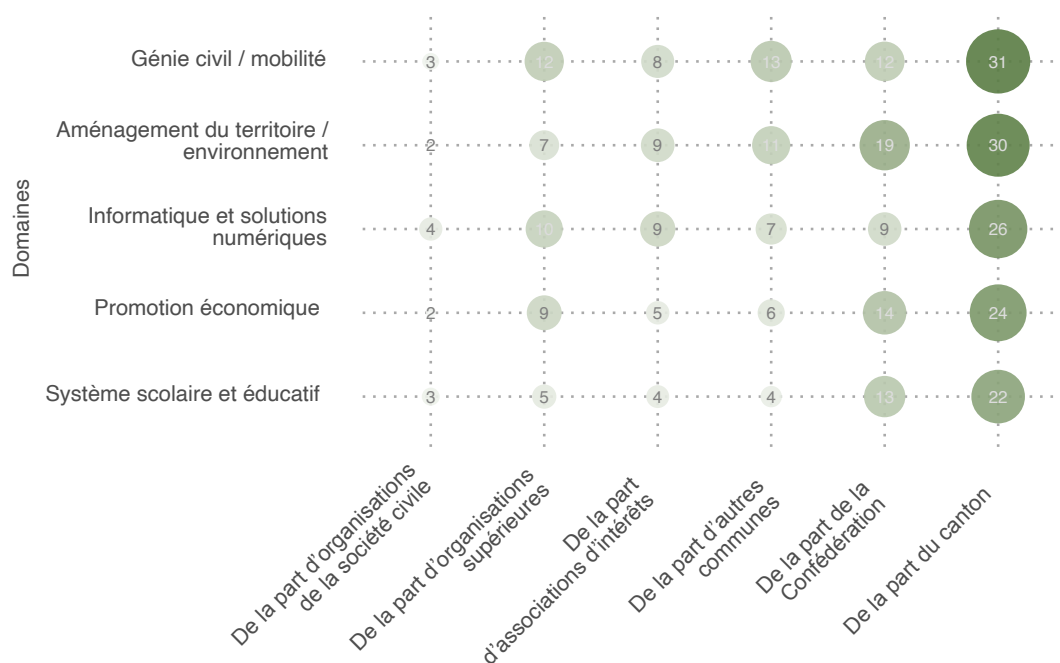
**Figure 35:** Besoin d'une collaboration et d'un soutien accrus par domaine en fonction du type de soutien



Exemple de lecture : 16 % de l'ensemble des participant-e-s souhaitent recevoir un soutien financier dans le domaine Génie civil, transports et mobilité

L'illustration 35 présente le type de soutien et de collaboration souhaité dans cinq domaines politiques sélectionnés. Elle met en évidence que, globalement, les répondant-e-s souhaitent surtout une collaboration accrue entre les communes. Ce point est mentionné particulièrement fréquemment pour les thèmes conflictuels *Aménagement du territoire / environnement* et *Génie civil / mobilité*. À l'inverse, le souhait d'une centralisation des compétences n'a pratiquement pas été mentionné. C'est dans le domaine de l'informatique que les répondant-e-s aspirent le plus à une centralisation et une externalisation des tâches. Dans le domaine Secteur de la santé et du social, l'accent est moins mis sur la collaboration que sur la question du financement.

**Figure 36:** Besoin d'une collaboration et d'un soutien accru par domaine en fonction de l'origine du soutien



Exemple de lecture : 19 % de l'ensemble des participant-e-s souhaitent que la Confédération apporte un soutien accru dans le domaine Génie civil, transport et mobilité

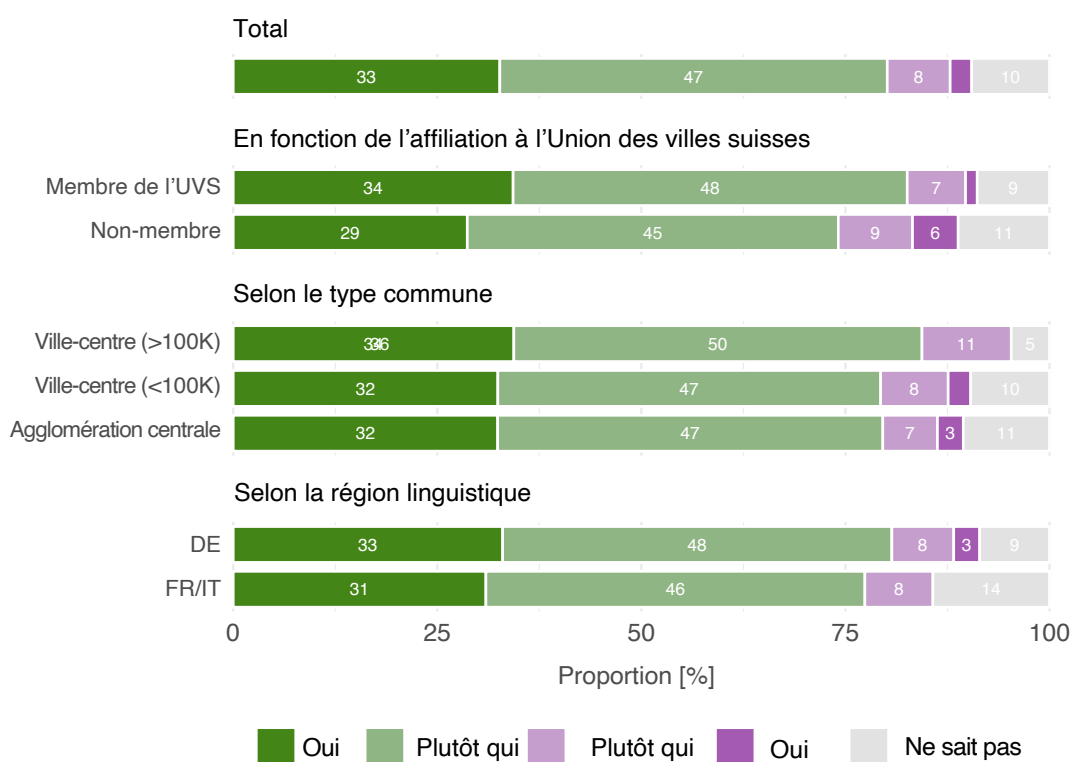
L'illustration 36 montre de la part de quels acteurs les participant-e-s souhaitent davantage de soutien dans des domaines sélectionnés. Ici encore, l'illustration représente les cinq domaines pour lesquels le besoin de collaboration et de soutien est le plus important. Comme on l'a vu plus haut, on ne relève pratiquement pas de souhait de transfert ni de centralisation des compétences. Cependant, lorsqu'il s'agit de fournir un soutien pour faire face aux tâches, l'attention se porte rapidement sur le canton (et sur la Confédération). On voit ici se manifester la tentative d'échapper à la contradiction latente entre plus de collaboration et plus d'autonomie. Les décideuses et décideurs interrogés se montrent intéressés par un soutien accru de la part des niveaux fédéraux supérieurs afin d'accroître

leur capacité d'action dans la maîtrise des défis à venir. En même temps, ils sont toutefois sceptiques quant à un transfert de responsabilités vers le haut. Tout cela suggère que les agglomérations devraient être renforcées par une double stratégie : davantage de coordination et de collaboration et, en même temps, davantage de capacité à exercer une compétence autonome en matière de solutions et de capacité d'action.

## 5.6 Soutien de la part de l'Union des villes suisses

Du point de vue des répondant-e-s des villes-centres et surtout des agglomérations centrales, l'Union des villes suisses doit-elle et peut-elle offrir son soutien pour relever les défis mentionnés plus haut ?

**Figure 37:** Souhait d'un soutien accru de l'agglomération de la part de l'Union des villes suisses en fonction de l'affiliation à l'UVS et du type de commune

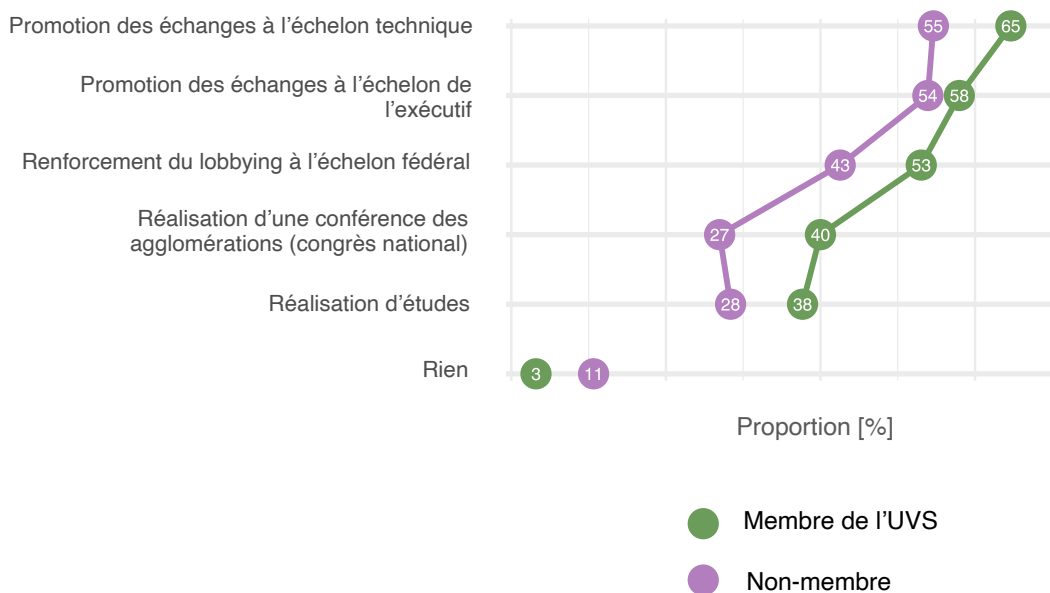


80 % des personnes interrogées souhaiteraient avoir un engagement plus fort de l'Union des villes suisses en faveur des agglomérations (illustration 37<sup>11</sup>). Les réponses mettent en évidence des différences seulement mineures entre les personnes interrogées provenant de communes membres (82 %) et de communes

<sup>11</sup>La question était : «L'Union des villes suisses doit-elle davantage s'occuper des préoccupations des communes d'agglomération ?»

non-membres de l'Union des villes suisses (74 %). La région d'origine ou le type de commune ne font pas non plus de différence.

**Figure 38:** Type de soutien souhaité des communes d'agglomération de la part de l'Union des villes suisses en fonction de l'affiliation à l'UVS



En ce qui concerne le type de soutien, le soutien le plus souvent mentionné est l'encouragement des échanges au niveau technique et à l'échelon de l'exécutif. De nombreux répondant-e-s souhaitent également un renforcement du lobbying au niveau fédéral. L'illustration 38 met en évidence que les répondant-e-s provenant de communes membres citent davantage tous les types de soutien en faveur de l'agglomération.

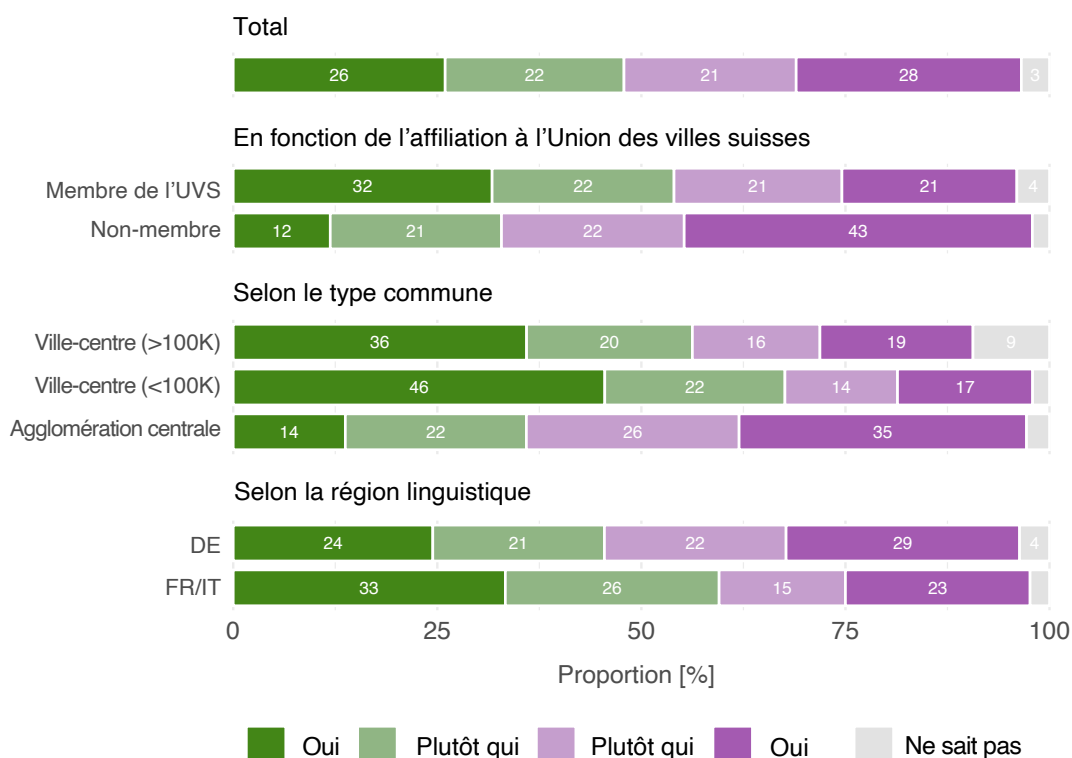
## 6 Thèmes principaux

La dernière partie de l'enquête contenait d'une part des questions sur le thème des fusions de communes, et mesurait d'autre part l'approbation de diverses déclarations concernant la densification et l'urbanisation.

### 6.1 Position sur les fusions de communes

La forme la plus radicale de collaboration est la fusion. Environ la moitié des personnes interrogées sont favorables à cette idée, du moins en principe. Cependant, les différences entre les communautés membres de l'UVS et les communautés non-membres sont grandes. 54 % des personnes interrogées provenant de communes membres sont d'avis que leur commune devrait s'efforcer de fusionner avec une ou plusieurs communes voisines. En particulier, les répondant-e-s des petites villes-centres ont une position particulièrement positive à l'égard d'une idée de fusion. Parmi les non-membres, seuls un tiers aspirent à une fusion. On constate que les membres des exécutifs sont plus sceptiques vis-à-vis d'une fusion que les cadres d'une commune.

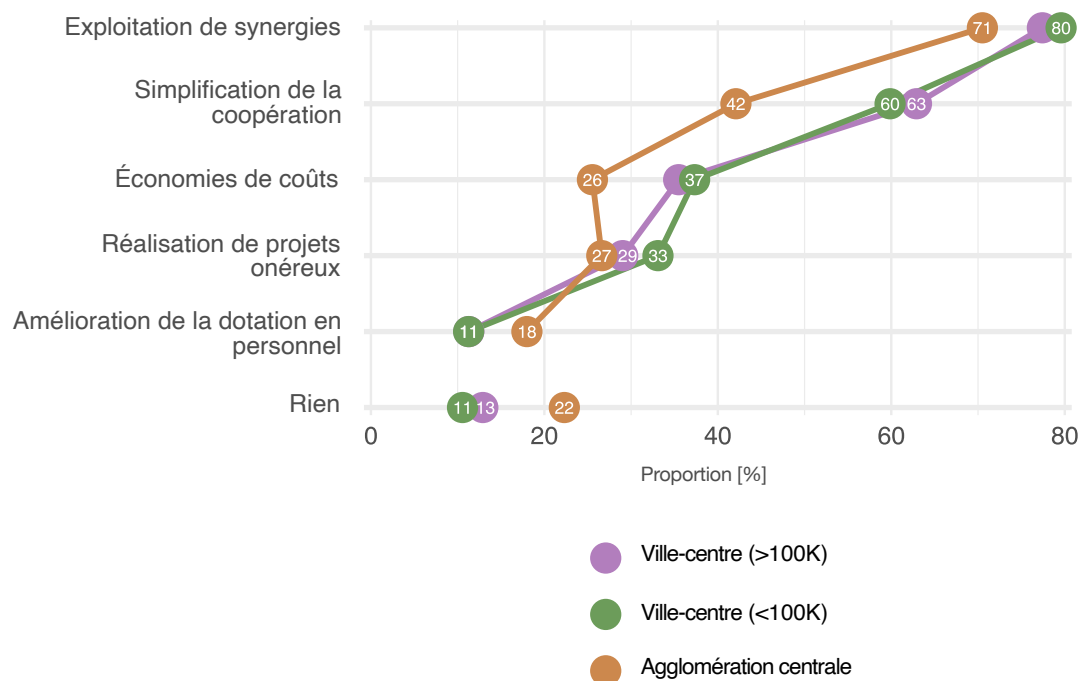
**Figure 39:** Votre commune doit-elle s'efforcer de fusionner avec des communes voisines

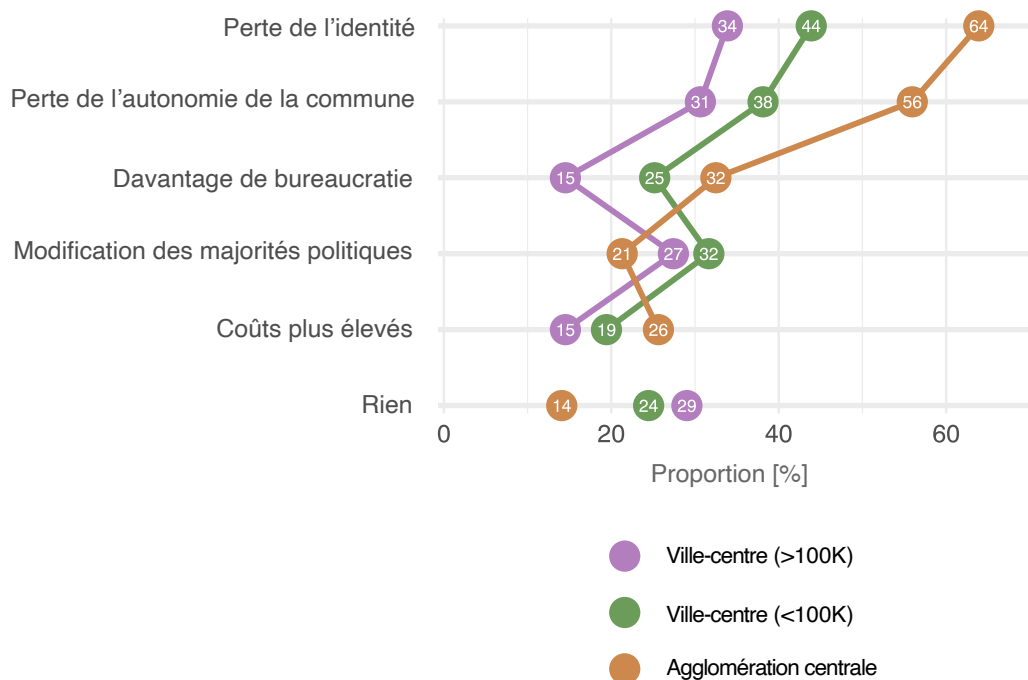


Les raisons les plus fréquemment citées en faveur d'une fusion sont l'exploitation de synergies et la simplification de la collaboration (cf. ill. 40). Les aspects

financiers ne jouent par contre qu'un rôle secondaire. Du point de vue des personnes interrogées, l'argument principal allant à l'encontre d'une fusion est la perte d'identité et d'autonomie (cf. ill. 41).

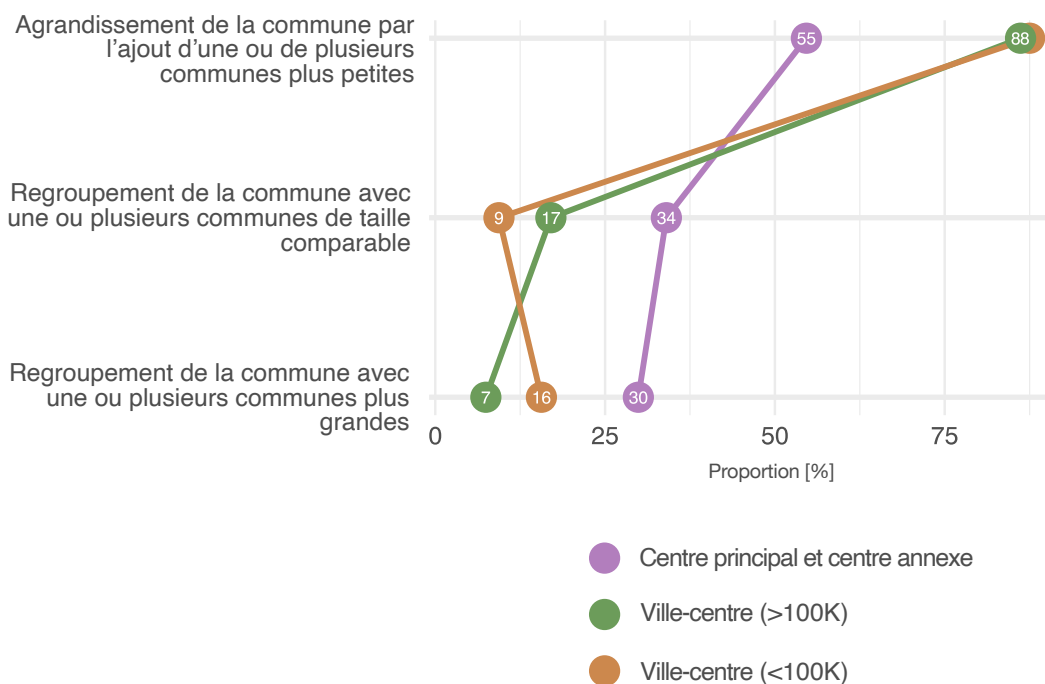
**Figure 40:** Raisons motivant une fusion, en fonction du type de commune



**Figure 41:** Raisons allant à l'encontre d'une fusion, en fonction du type de commune

On voit ici encore se manifester la tension entre le besoin de collaboration et le besoin d'autonomie. Dans le cas d'une fusion, cette tension ne peut toutefois pas être résolue. Dans ce contexte, une collaboration accrue signifie en même temps une perte d'autonomie. C'est du moins toujours le cas lorsque la commune en question ne peut pas agir en tant que partenaire de fusion dominant. Les craintes liées à une fusion sont par conséquent plus grandes dans les agglomérations centrales que dans les villes-centres.

Dans le même esprit que le dilemme entre coopération et autonomie, les personnes interrogées considèrent surtout qu'une fusion est intéressante si elle se traduit par l'extension de leur commune en fusionnant avec des communes plus petites. Toute autre fusion n'est guère considérée comme souhaitable, en particulier dans les villes-centres.

**Figure 42:** Type de fusion visée

## 6.2 Chances et risques liés à une densification et à une urbanisation

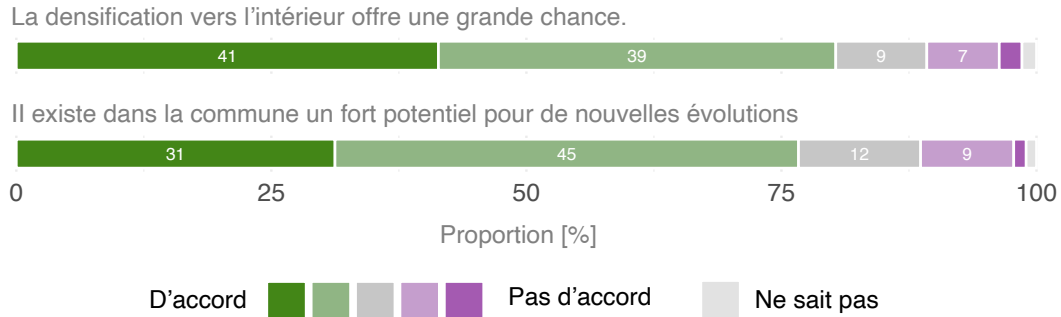
Les illustrations suivantes montrent l'approbation exprimée par les répondant-e-s quant aux affirmations sur les chances et les risques de l'évolution générale et de l'urbanisation. Une grande majorité (80 %) approuve l'affirmation selon laquelle la densification vers l'intérieur offre une grande chance (cf. ill. 43). De même, une nette majorité trouve qu'il y a dans leur commune un fort potentiel d'évolutions nouvelles (76 % ; ill. 43). Cette approbation montre que les participant-e-s voient de grandes chances et possibilités dans l'évolution future de leur commune. Toutefois, 58 % approuvent aussi l'affirmation selon laquelle la densification vers l'intérieur se heurte souvent à la résistance de la population (cf. ill. 44). Seuls 22 % refusent cette affirmation. Bien qu'une majorité se dise favorable à une densification, 38 % approuvent l'affirmation selon laquelle les limites de la croissance sont atteintes (cf. ill. 44). 48 % refusent cette affirmation. Bien que la densification vers l'intérieur suscite clairement l'approbation, la poursuite de la croissance est également source de scepticisme.

En ce qui concerne le changement du site construit, les réponses dégagent en revanche une image plus claire. 53 % des participant-e-s rejettent l'affirmation selon laquelle le caractère du site construit se perd de plus en plus (cf. ill. 44). Seules 27 % des personnes interrogées sont d'accord avec cette affirmation.

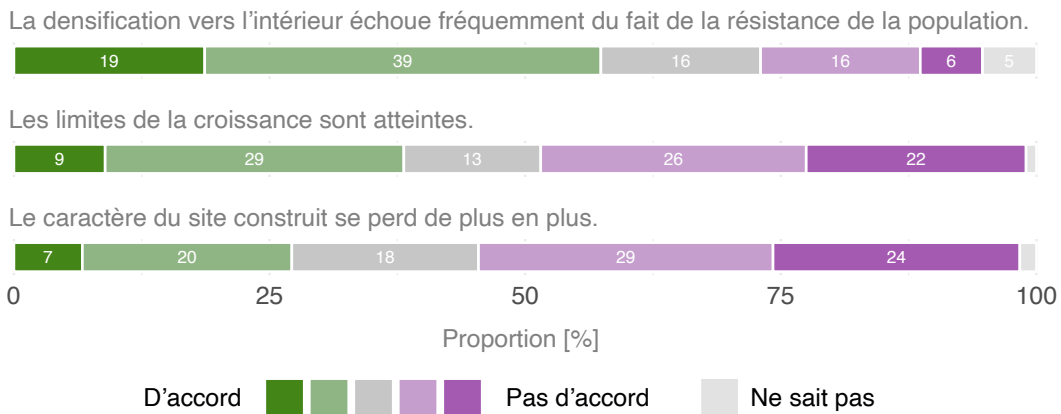


Les illustrations 45 à 49 montrent quel jugement portent des groupes spécifiques de participant-e-s sur cette affirmation.

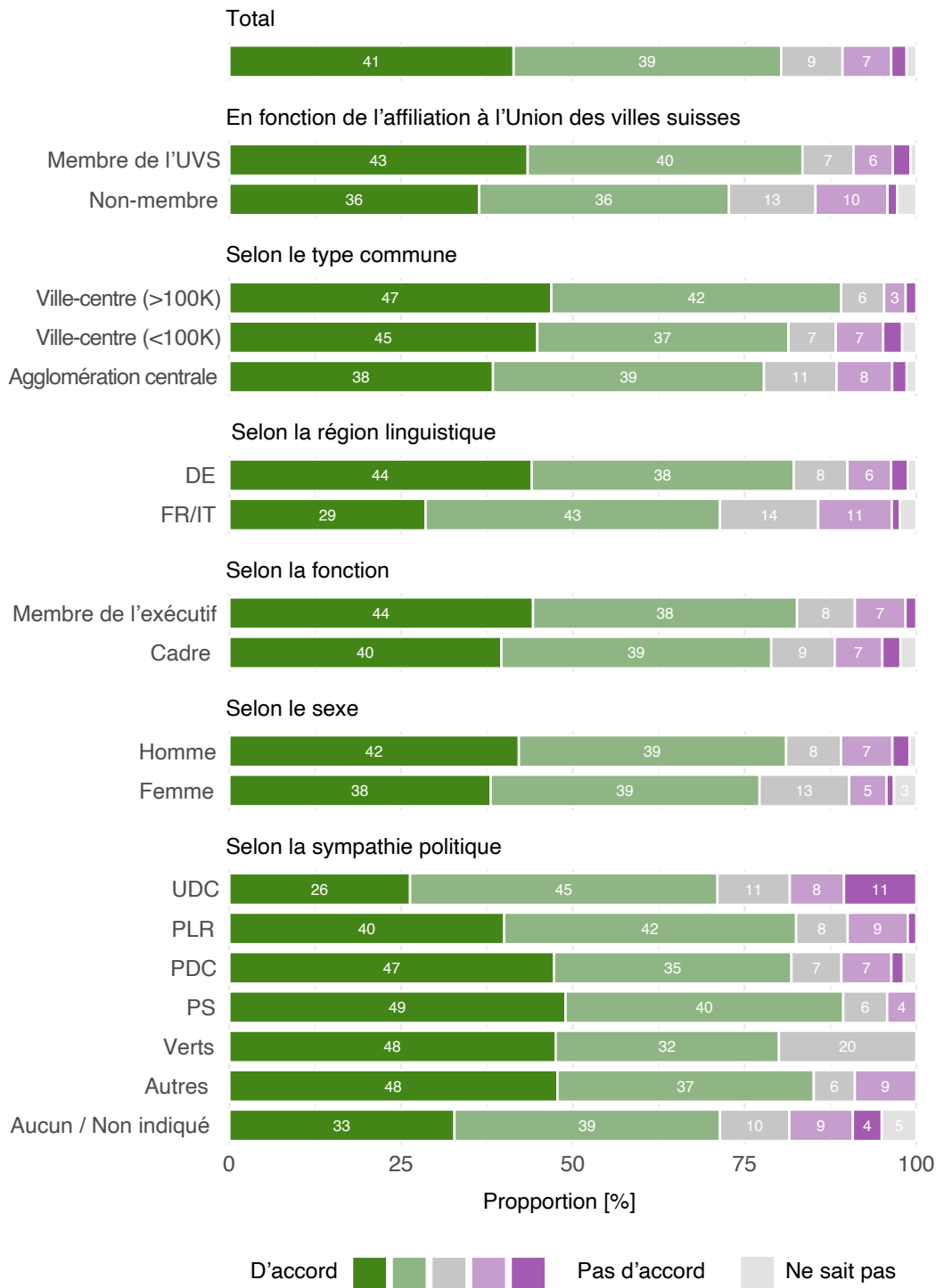
**Figure 43:** Chances recélées par la densification et l'urbanisation



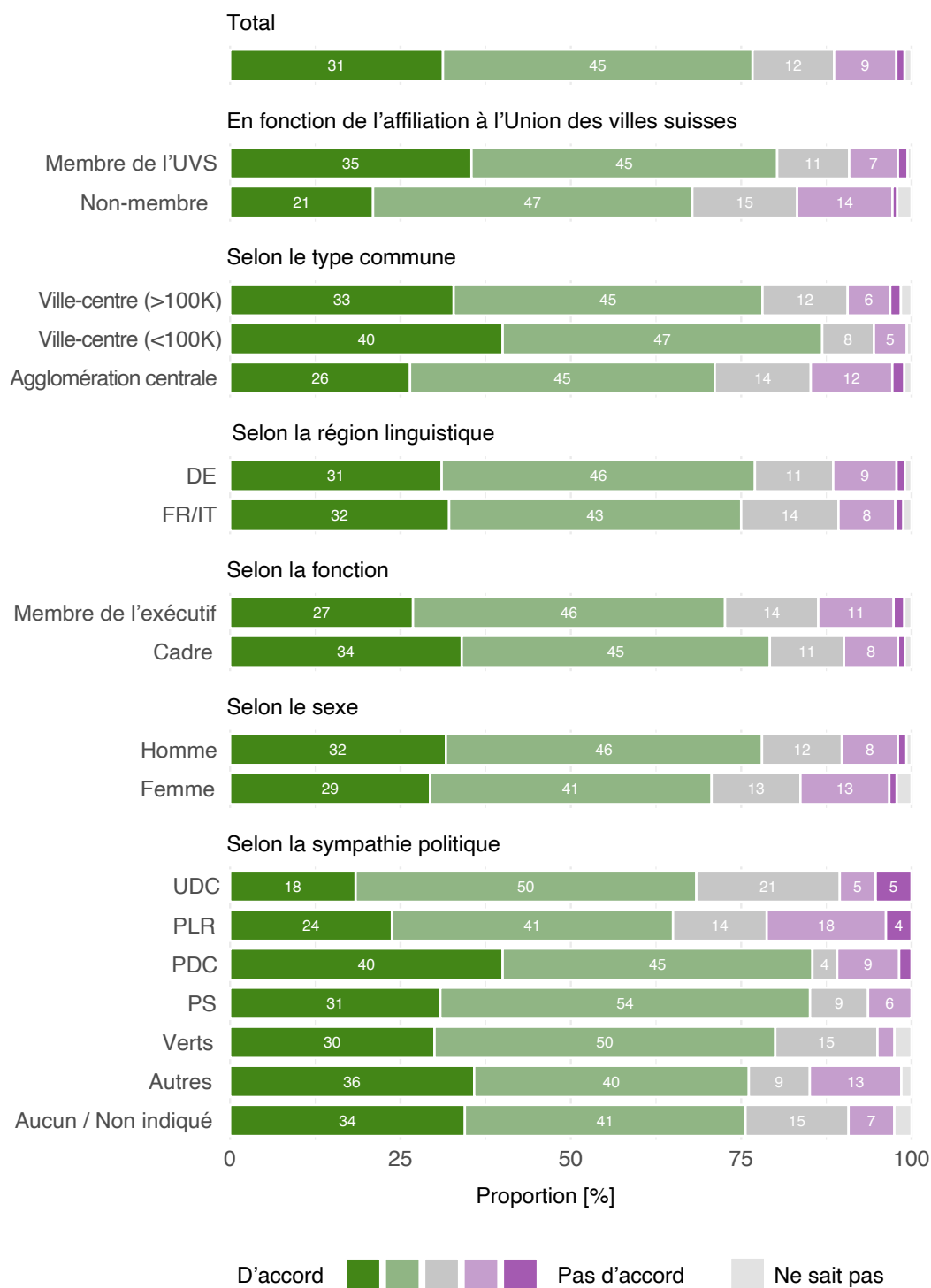
**Figure 44:** Risques recélés par la densification et l'urbanisation



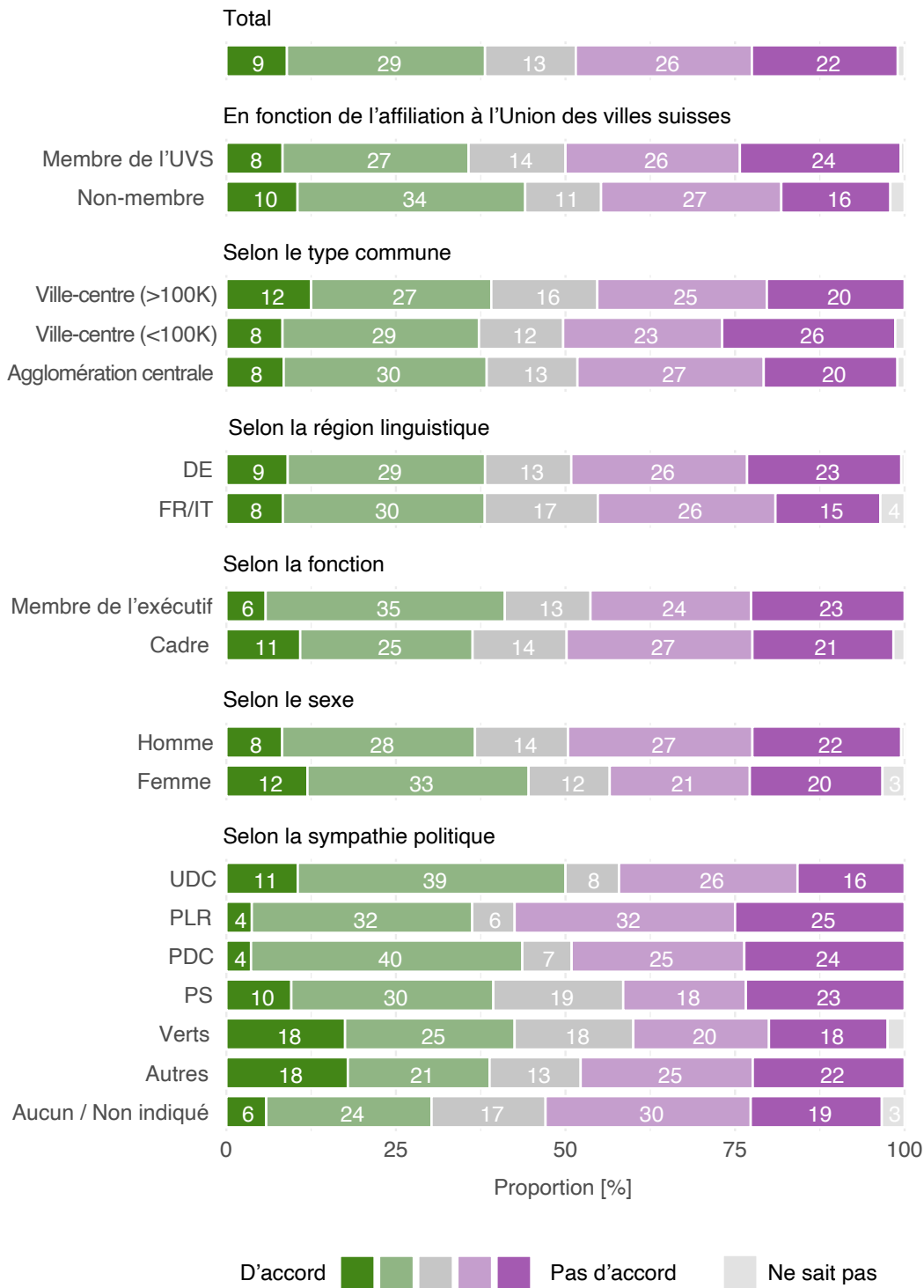
**Figure 45:** Approbation de l'affirmation «La densification vers l'intérieur offre une grande chance.»



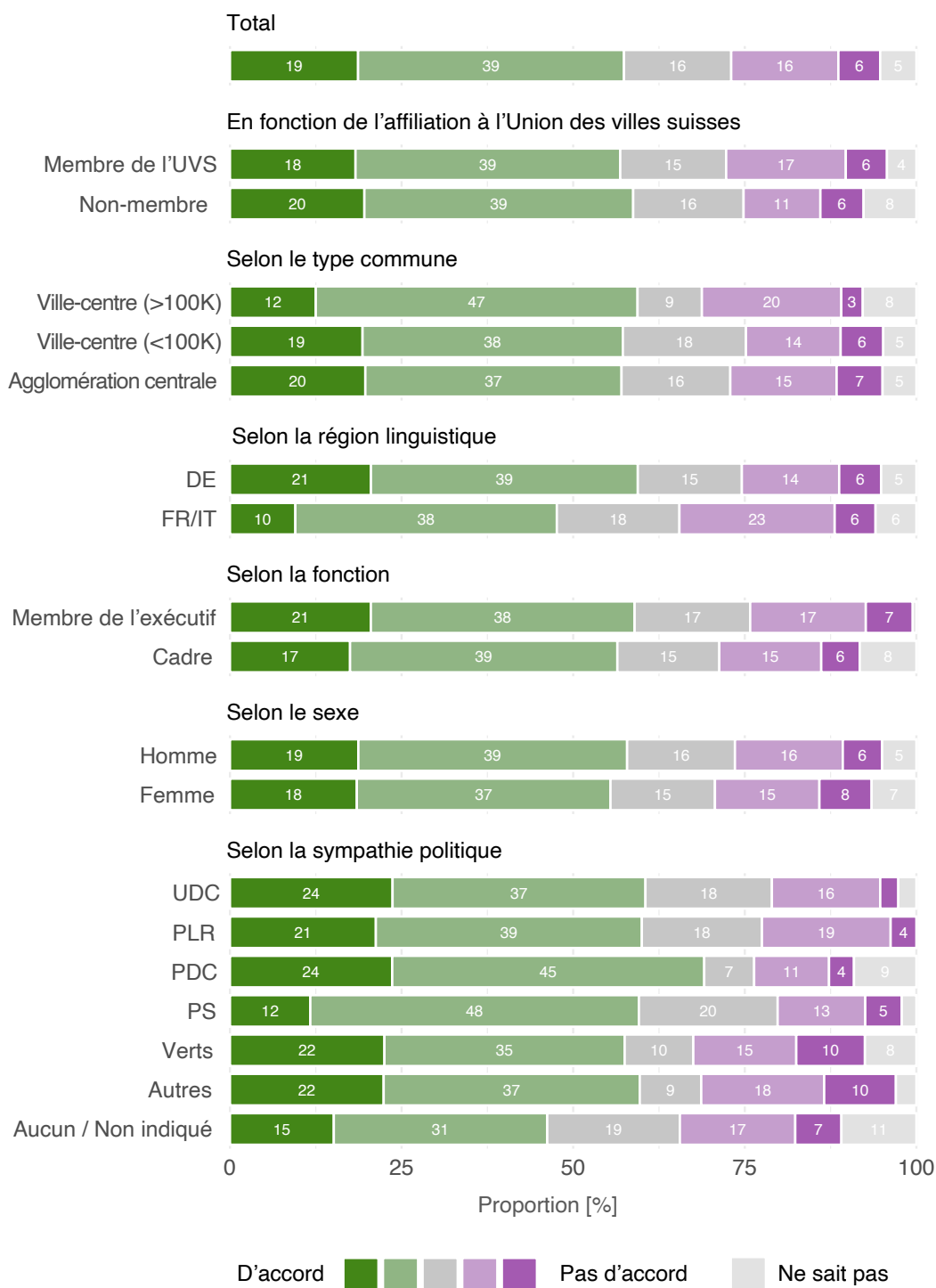
**Figure 46:** Approbation de l'affirmation «Il existe dans la commune un fort potentiel pour de nouvelles évolutions.»



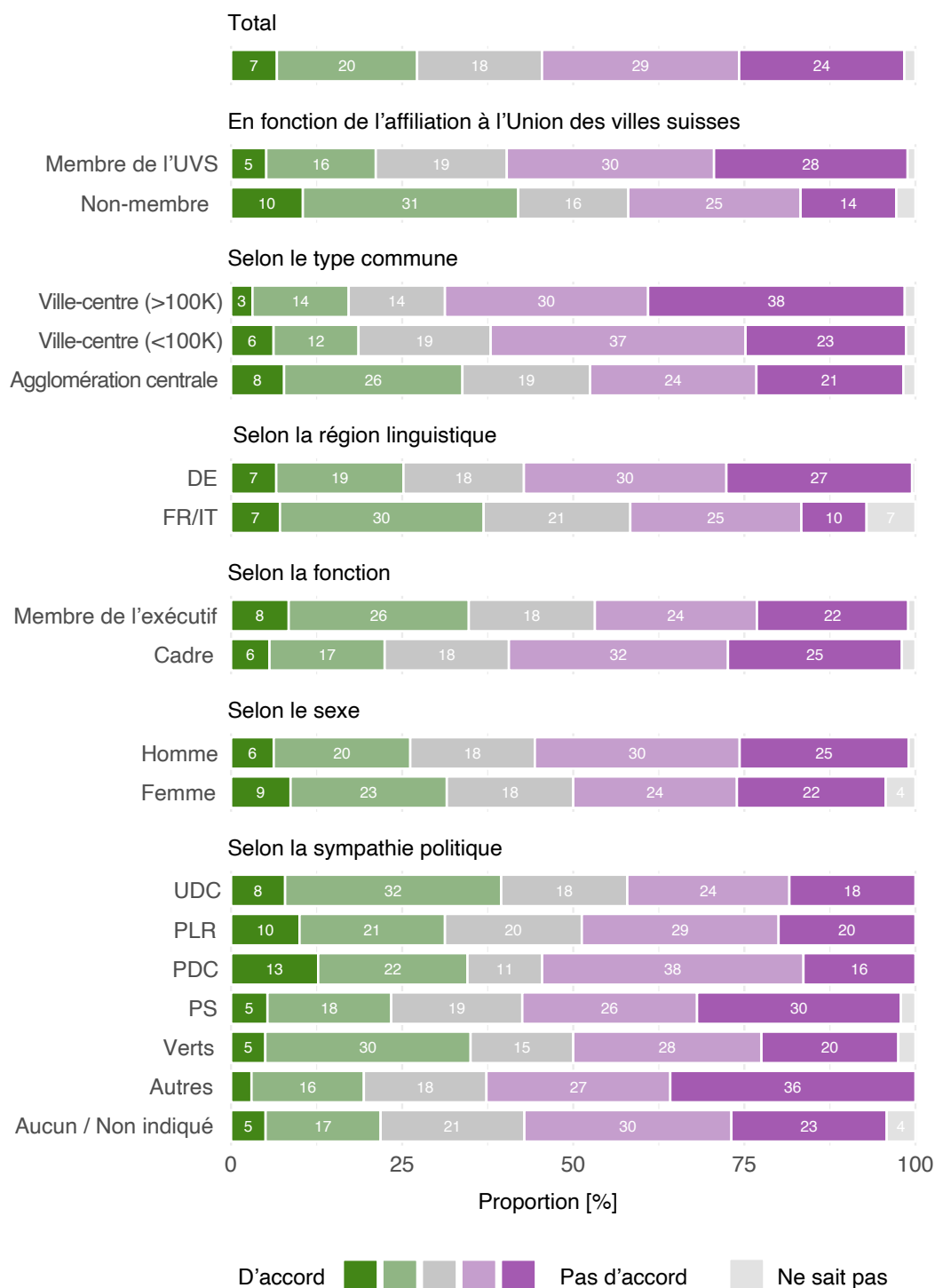
**Figure 47:** «Les limites de la croissance sont atteintes.»



**Figure 48:** Approbation de l'affirmation «La densification vers l'intérieur échoue fréquemment du fait de la résistance de la population.»



**Figure 49:** Approbation de l'affirmation : «Le caractère du site construit se perd de plus en plus.»



## 7 Conclusion

Les résultats montrent que la thèse d'une urbanisation des agglomérations correspond à l'autoperception des communes concernées. En même temps, l'enquête montre que les défis et les sensibilités diffèrent parfois de manière significative au sein des agglomérations. Par conséquent, il convient premièrement d'adopter une approche différenciée qui ne se contente pas de tenter de transposer la perspective de la ville-centre sur la périphérie. Deuxièmement, il existe une tension non négligeable entre le souhait d'une collaboration accrue et le besoin d'une plus grande autonomie. Or le conflit d'objectifs n'est ici qu'apparent. Une collaboration accrue peut être combinée avec une plus grande participation du fait que certains domaines d'action sont délégués vers le «bas». L'Union des villes suisses fera bien de continuer à se concentrer en matière de politique des agglomérations surtout dans les domaines particulièrement problématiques Aménagement du territoire et Transports non seulement sur une plus grande collaboration, mais aussi à exiger davantage de possibilités pour les communes d'avoir leur mot à dire vis-à-vis des niveaux supérieurs de l'État. D'un point de vue national, l'Union des villes suisses peut jouer un rôle de médiatrice, notamment entre les cantons et les communes. Les décideuses et décideurs de ces communes souhaitent explicitement que l'Union des villes suisses s'implique plus fortement dans les préoccupations des agglomérations.

