



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

HABITAT III - RAPPORT NATIONAL

Avril
2016

**Rapport de la Suisse en vue de la Troisième
Conférence des Nations Unies sur l'Habitat et le
Développement urbain durable (Habitat III)**

Table des Matières

1. Préambule	2
2. Politique urbaine en Suisse du point de vue de l'Agenda 2030 pour le développement durable ...	2
3. Les villes et les communes dans le système fédéral suisse	7
4. Domaines politiques	8
4.1 Développement territorial et infrastructures.....	8
4.2 Politique du logement	10
4.3 Transports.....	13
4.4 Energie et environnement.....	14
4.5 Economie et finances	17
4.6 Cohésion sociale.....	18
4.7 Migration et intégration	20
4.8 Formation, recherche et innovation	22
4.9 Santé et sécurité	23
4.10 Culture	24
5. Coopération internationale	26
5.1 Planification et gestion urbaine.....	26
5.2 Infrastructures urbaines et mobilité.....	27
5.3 Efficacité énergétique et qualité de l'air	28
5.4 Intégration sociale dans les villes	29

1. Préambule

Le présent rapport est une contribution au processus Habitat III et au nouvel agenda urbain. Il met l'accent sur les domaines stratégiques prioritaires en matière de développement urbain durable en Suisse, en se penchant, pour chacun d'entre eux, sur l'évolution et les politiques générales, sur le rôle des villes et des communes et sur les défis à relever.

De plus, le rapport examine ces domaines à l'aune de l'ODD 11 de l'Agenda 2030 pour le développement durable (Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables) et d'autres ODD au-delà du 11^e, que la Suisse juge importants pour le développement urbain durable.

Ce rapport a été élaboré conjointement par l'Office fédéral du développement territorial (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication), le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et l'Office fédéral du logement (Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche), la Direction du développement et de la coopération (DDC) et la Direction politique (Département fédéral des affaires étrangères) et l'Union des villes suisses.

2. Politique urbaine en Suisse du point de vue de l'Agenda 2030 pour le développement durable

Introduction

L'Agenda 2030 pour le développement durable accorde une grande importance aux villes et aux agglomérations. Il reconnaît que développer et gérer les villes dans une perspective durable est décisif pour la qualité de vie des habitants. Il consacre d'ailleurs aux villes et aux établissements humains un objectif propre, la majorité des autres buts fixés – concernant notamment la pauvreté, la sécurité alimentaire, la santé, l'éducation, l'eau, l'énergie, les infrastructures, l'économie et l'emploi, l'égalité entre les sexes ou le changement climatique – étant étroitement liés au développement durable des villes. En outre, l'essentiel des ODD seront mis en œuvre dans un environnement urbain. C'est donc dans la dynamique des villes¹ que réside l'un des principaux enjeux du développement durable.

La Suisse s'est beaucoup impliquée dans la conception du nouvel agenda mondial de développement durable et le considère comme le cadre de référence dans lequel doivent s'inscrire les efforts engagés en ce sens à l'horizon 2030. Dès lors, la Suisse prend elle aussi ses dispositions dans tous les domaines – relevant tant de la politique intérieure qu'extérieure – pour implémenter cet Agenda 2030. L'examen auquel elle se livre dans le cadre du présent rapport sur le développement urbain durable est donc également utilisé comme espace de réflexion concret sur la mise en œuvre, en Suisse, des ODD et sous-objectifs ad hoc pertinents pour le développement durable dans l'espace urbain.

Ci-après, les domaines de la politique urbaine abordés dans ce rapport sont concrètement mis en lien avec les objectifs correspondants de l'ODD 11 (*Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables*). Cette analyse de la politique urbaine suisse sous l'angle de l'Agenda 2030 pour le développement durable dresse en outre un état des lieux en s'employant à identifier les principales problématiques à régler, de même que les mesures à prendre. Enfin, le rapport pointe les domaines de la politique de la ville qui revêtent une importance pour la Suisse au-delà de l'ODD 11.

¹ A l'heure actuelle, 50 % des sept milliards d'humains que compte la planète vivent en ville, proportion qui devrait atteindre la barre des 70 % à l'horizon 2050. Or, les villes conjuguent pauvreté extrême et atteintes à l'environnement. Dans le même temps, elles abritent quelque 75 % de l'activité économique mondiale et voient la population urbaine continuer de croître, tout comme la part du PIB qu'elles alimentent et des investissements qu'elles attirent.

Sous-objectif ODD 11.1 : Assurer l'accès de tous à un logement et des services de base adéquats et sûrs, à un coût abordable, et assainir les quartiers de taudis

Même si la population suisse dispose d'une offre suffisante d'habitations de bonne qualité ainsi que de solides infrastructures et que le pays ne compte aucun bidonville, la politique du logement helvétique doit relever différents défis. Citons notamment – dans certaines régions – son coût élevé, l'accès au marché pour certaines catégories de la population et la pauvreté du réseau social dans le voisinage. Si le cadre légal est ancré jusque dans la Constitution et que les instruments permettant d'atteindre le sous-objectif 11.1 existent, il convient de s'assurer régulièrement qu'ils répondent aux besoins et de les développer, par exemple en soutenant la construction de logements d'utilité publique et en favorisant la recherche, pour que celle-ci fournisse des bases de décision et des concepts nouveaux.

Sous-objectif ODD 11.2 : D'ici à 2030, assurer l'accès de tous à des systèmes de transport sûrs, accessibles et viables, à un coût abordable, en améliorant la sécurité routière, notamment en développant les transports publics, une attention particulière devant être accordée aux besoins des personnes en situation vulnérable, des femmes, des enfants, des personnes handicapées et des personnes âgées.

En comparaison internationale, la Suisse dispose d'une infrastructure de transport bien aménagée et proposant un service de qualité. En vertu de la Constitution fédérale, toutes les couches de la population et toutes les régions du pays doivent en effet avoir accès au réseau des transports publics selon les mêmes principes et à des prix convenables. La contribution helvétique à la réalisation du sous-objectif 11.2 est néanmoins loin d'être achevée : deux des défis majeurs auquel la Suisse est confrontée aujourd'hui sont la nette augmentation des flux de personnes et de marchandises due au développement démographique et économique, et la séparation de plus en plus fréquente des espaces dédiés à l'habitat, au travail et aux loisirs. Ainsi, si l'accessibilité des grandes villes par le rail est bonne comparée aux autres pays européens, le réseau ferroviaire est très chargé et le réseau routier surchargé par endroit aux heures de pointe. Il est certes possible d'apporter des améliorations ponctuelles – d'ailleurs d'ores et déjà planifiées – mais trouver des modèles de financement viables pour le développement des infrastructures, qui de surcroît tiennent compte des besoins particuliers des villes et des agglomérations, devient de plus en plus difficile. Au vu de l'exiguïté du territoire et de la concentration des zones bâties, des priorités de développement économique et de la densité des infrastructures de transport, réussir, d'une part, à coordonner le déploiement des transports et des espaces urbanisés et, d'autre part, à concilier sécurité, réduction des émissions et qualité de séjour avec les exigences en termes de capacité, notamment des centre-ville à haute densité, relève quasiment de la gageure.

Sous-objectif ODD 11.3 et 11.4 : Renforcer l'urbanisation durable pour tous et les capacités de planification et de gestion participatives, intégrées et durables des établissements humains dans tous les pays. Renforcer les efforts de protection et de préservation du patrimoine culturel et naturel mondial.

Dotée d'une structure polycentrique, qui réduit les déplacements entre l'habitat et les lieux de travail, les lieux d'approvisionnement, de services et de loisirs et, partant, renforce le potentiel compétitif de chacune des régions, la Suisse accorde une grande valeur au développement territorial durable pour tous, autrement dit au sous-objectif 11.3, de même qu'à la protection du patrimoine culturel et naturel, autrement dit au sous-objectif 11.4. Parmi les défis auquel doit faire face la Suisse en termes d'aménagement du territoire et d'infrastructures figure en bonne place la demande croissante en surfaces dédiées au logement, à l'économie, aux transports et aux loisirs, qui soumet le paysage à une forte pression. Pour mener à bien cette tâche publique, la Confédération, les cantons, les villes et les communes travaillent main dans la main. A noter que si l'on entend préserver le paysage, il est indis-

pensable d'intensifier l'utilisation de l'environnement construit, de faire preuve de prudence dans l'utilisation des sols et d'inclure les installations générant un trafic important dans la planification. Enfin, les villes et agglomérations ont éminemment besoin d'espaces publics et de zones non bâties affectés au délassement et aux loisirs ; il s'agit donc de les sauvegarder et de les adapter à l'évolution des besoins.

Sous-objectif ODD 11.5 : D'ici à 2030, réduire considérablement le nombre de personnes tuées et le nombre de personnes touchées par les catastrophes, y compris celles d'origine hydrique, et réduire considérablement le montant des pertes économiques dues à ces catastrophes exprimé en proportion du produit intérieur brut mondial, l'accent étant mis sur la protection des pauvres et des personnes en situation vulnérable.

La Confédération a pour mission de protéger la population et les biens de valeur contre les dangers naturels (en Suisse principalement les crues, les tempêtes, les éboulements et les avalanches), la prévention la plus efficace étant d'utiliser le territoire de manière appropriée. Si cela n'est pas possible, des mesures d'ordre architectural ou organisationnel – dont le but est essentiellement de maîtriser la vulnérabilité des bâtiments et des installations – sont prises, sachant qu'en alarmant et informant la population en amont, on peut éviter de nombreux dommages. Les dépenses engagées pour la protection contre les dangers naturels représentent environ 0,6 % du PIB ; si l'on ajoute l'expertise et les compétences que la Suisse investit dans ce domaine, sa contribution à la réalisation du sous-objectif 11.5 est conséquente comparée aux autres Etats. Toutefois, dans notre pays aussi, le risque que font peser les dangers naturels et l'ampleur des dégâts ne cessent d'augmenter, les principaux défis à cet égard pouvant être résumés comme suit : extension des agglomérations et exploitation accrue de l'espace dans les zones menacées, hausse de la vulnérabilité aux phénomènes naturels et multiplication des événements extrêmes due aux conséquences du changement climatique. Les ouvrages de protection coûteux ne suffisent pas à éviter les dommages. Les mesures d'aménagement du territoire et la collaboration entre le secteur public et les particuliers gagnent dès lors en importance. De même, les données sur l'utilisation du territoire, de plus en plus intensive, sont également cruciales pour limiter les risques ; aussi des analyses spatiales de risque sont-elles en cours d'élaboration.

Sous-objectif ODD 11.6 : D'ici à 2030, réduire l'impact environnemental négatif des villes par habitant, en accordant une attention particulière à la qualité de l'air et à la gestion, notamment municipale, des déchets.

Au cours des vingt à trente dernières années, la Suisse a réussi à réduire ses émissions de gaz à effet de serre en dépit de la croissance de son économie et de sa population. S'agissant des ressources naturelles, elle a par ailleurs fait de nets progrès en termes de protection des eaux et de l'air. De plus, grâce à une infrastructure de haut niveau et de nombreuses dispositions légales, la Suisse pratique une gestion efficace des déchets. Les efforts consentis par la Suisse pour atteindre le sous-objectif 11.6 ne reposent pas uniquement sur son arsenal législatif pointu, mais également sur la Stratégie énergétique 2050, sa mise en œuvre exigeant entre autres de diminuer la consommation d'électricité et d'énergie finale, d'augmenter la part d'énergies renouvelables et de baisser les émissions de CO₂. Le défi réside néanmoins dans le fait que cette stratégie ne doit pas se traduire par une baisse de la sécurité d'approvisionnement ou par une explosion des prix. En outre, au vu de la structure socio-économique des ménages, les objectifs de politiques sociale, énergétique et climatologique ne concordent pas toujours. Il convient donc de veiller à ce que le système d'approvisionnement énergétique profite à tous. Aussi la réduction de la pollution urbaine passe-t-elle non seulement par des obligations, des interdictions et le recours aux nouvelles technologies, mais également par un engagement commun de la Confédération, des cantons et des villes, dont le comportement des entreprises et des particuliers doit se faire l'écho.

Sous-objectif ODD 11.7 : D'ici à 2030, assurer l'accès de tous, en particulier des femmes et des enfants, des personnes âgées et des personnes handicapées, à des espaces verts et des espaces publics sûrs.

Dans les villes suisses, l'accès de tous à des espaces ouverts et (relativement) sûrs – espaces verts publics compris – est assuré, d'autant qu'ils sont considérés comme fondamentaux pour la qualité de vie. Toutefois, compte tenu de la croissance démographique et de la hausse de la demande en surfaces dédiées au logement, à l'économie, aux transports et aux loisirs, les responsables municipaux de l'aménagement du territoire ont fort à faire dans les domaines visés par le sous-objectif 11.7. Préserver et développer l'espace public – qu'il soit affecté aux loisirs, au sport ou à la nature – revêt donc une importance toujours plus grande. Il s'agit ici d'éviter que cet espace ne soit traité par les responsables de l'aménagement du territoire comme « surfaces restantes » ou envisagé dans une approche sectorielle stricto sensu, car les fonctions cruciales qui sont les siennes risqueraient de passer au second plan. En matière de sécurité publique aussi, les défis que doivent relever les villes suisses sont légion : abandon de déchets, abus d'alcool sur la voie publique, violence juvénile, lésions corporelles et vandalisme. Or, mener une politique de sécurité durable implique de mettre le doigt sur les tendances qui se profilent, le risque de fracture sociale par exemple.

Politique de migration et d'intégration – facteur important pour des villes ouvertes à tous, sûres, résilientes et durables

Selon la Suisse, le développement urbain durable passe nécessairement par une politique de migration et d'intégration. Si les ODD ne rattachent pas explicitement la migration et l'intégration au contexte des villes et du développement urbain (ODD 11), la mise en œuvre des sous-objectifs liés à la migration dépendra fortement de la façon dont les villes appréhendent cette problématique et de l'équilibre entre mesures nationales et infranationales. En effet, la mise en œuvre de politiques de migration planifiées et bien gérées destinées à faciliter la migration de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable (sous-objectif 10.7) appelle une coordination rigoureuse des mesures prises à tous les niveaux de l'Etat. Cet impératif s'applique également à la Suisse, dont les villes affichent un taux d'immigration élevé tant par rapport aux zones rurales helvétiques qu'au reste de l'Europe. Si la plupart des immigrés s'installant dans notre pays proviennent de l'UE et s'expatrient pour des raisons économiques, le nombre de personnes fuyant les zones de conflit augmente. De plus, si l'on entend offrir une éducation de qualité et des conditions de travail décentes – conformément aux ODD 4 et 8 – en respectant le mot d'ordre « Personne ne doit être laissé pour compte », il est indispensable de tenir compte des migrants dans la mise en œuvre de ces objectifs et d'accorder aux autorités infranationales – à commencer par les villes – un rôle de premier plan. En ancrant la promotion de l'intégration à tous les niveaux de l'Etat, les programmes d'intégration quadriennaux, lancés en Suisse en 2004, apportent leur pierre à cet édifice. Autre volet capital de cette politique, qui porte principalement sur la formation, le travail et l'intégration sociale : l'action des services d'intégration municipaux et les politiques de quartier. A noter qu'avec la diversité des groupes cibles et la tension qui règne sur des segments entiers du marché du logement, ces services sont confrontés à des défis de taille. Pour les relever, ils articulent leur travail autour des axes suivants : veiller à l'accueil et à l'information des immigrés, leur proposer une première consultation puis des conseils spécialisés, favoriser leur participation aux projets, élaborer des mesures spécifiques en faveur de certains groupes cibles (interprétariat communautaire p. ex.) et promouvoir l'intégration sociale.

Politique financière et économique – facteur important pour des villes ouvertes à tous, sûres, résilientes et durables

Selon la Suisse, le développement urbain durable passe nécessairement par une politique économique et financière. Si les ODD ne rattachent pas explicitement cette politique au contexte des villes et du développement urbain, celles-ci jouent un rôle significatif à cet égard, dans la mesure où elles

représentent 84 % de l'économie helvétique et supportent des charges supplémentaires liées à leur statut de centre urbain. Si la politique fédérale des agglomérations se propose de mettre en place un cadre optimal pour une économie diversifiée et concurrentielle, seule une politique de croissance orientée sur le long terme est de nature à renforcer la compétitivité, à réunir les conditions propices à la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité et à préserver voire accroître le bien-être de la population. Il convient à cet effet de prendre des mesures visant à augmenter la productivité tant du travail que des ressources et à renforcer la résilience de l'économie dans le but d'atténuer l'impact négatif de la croissance économique.

Politique de la formation, de la recherche et de l'innovation – facteur important pour des villes ouvertes à tous, sûres, résilientes et durables

Pour la Suisse, le développement urbain durable passe nécessairement par une politique de la formation, de la recherche et de l'innovation. Si les ODD ne rattachent pas explicitement cette politique au contexte des villes et du développement urbain, elle joue un rôle important dans la genèse de nouveaux savoirs, l'intégration sociale et l'accroissement de la productivité. Notre système de formation dual de même que nos hautes écoles, qui rivalisent avec les meilleures sur la scène internationale, sont des facteurs clés de la compétitivité des agglomérations et espaces métropolitains helvétiques. De même, en sa qualité de pôle de recherche, la Suisse se hisse parmi les leaders mondiaux dans le domaine de l'innovation, d'autant qu'elle se distingue par un savant mélange de PME à la pointe de l'innovation et d'une kyrielle de multinationales majeures qui misent sur la recherche et le développement. Pour pallier le manque de plus en plus sévère de professionnels hautement qualifiés (notamment dans les soins), le système de formation doit apprendre à mieux repérer, valoriser et encourager les talents. Par ailleurs, il convient de développer plus avant les instruments visant à lutter contre les discriminations d'ordre social, culturel, économique, migratoire ou inhérentes au handicap et de tenir compte des besoins nouveaux, notamment en redoublant d'efforts pour que la formation professionnelle supérieure soit valorisée au degré tertiaire.

Politique de santé – facteur important pour des villes ouvertes à tous, sûres, résilientes et durables

Selon la Suisse, le développement urbain durable passe nécessairement par une politique de la santé. Certes, les ODD ne rattachent pas celle-ci explicitement au contexte des villes et du développement urbain ; dans les métropoles helvétiques, l'offre de soins est néanmoins vaste. Il n'est toutefois pas question de se reposer sur ses lauriers si l'on entend proposer un système de santé qui profite à l'ensemble de la population, sans distinction de culture ou de langue, et dans lequel les patients puissent s'y retrouver. En Suisse, le principal défi en matière de santé est d'endiguer la hausse constante des coûts induite par le vieillissement, la multiplication des maladies chroniques et le progrès technique. Ces facteurs ayant un impact sur la qualité de vie, l'égalité des chances et la qualité des soins, les villes doivent en tenir compte, en veillant sans relâche à gagner en transparence et à optimiser la gestion du secteur de la santé.

Politique culturelle – facteur important pour des villes ouvertes à tous, sûres, résilientes et durables

Selon la Suisse, le développement urbain durable passe nécessairement par une politique culturelle. Certes, les ODD ne rattachent pas explicitement la culture au contexte des villes et du développement urbain. L'offre helvétique en la matière se distingue déjà par sa richesse, les villes jouant un rôle particulièrement important car elles abritent la vie culturelle et œuvrent à sa promotion. Il n'en reste pas moins que les évolutions sociales marquent le domaine de la culture de leur empreinte et ne cessent d'accoucher de nouveaux défis : la mondialisation, la numérisation, le changement démographique, l'individualisation et l'urbanisation pour ne citer que ceux-là. Pour les relever, la Confédération

entend adopter une politique d'encouragement, ainsi que les mesures ad hoc, dont les maîtres mots sont « participation culturelle », « cohésion sociale » et « création et innovation ».

Contribution de la coopération internationale suisse à la réalisation de l'ODD 11 en général, des sous-objectifs 11.a à 11.c et d'autres ODD pertinents dans le contexte urbain en particulier

Le déploiement de villes et d'établissements humains ouverts à tous, sûrs, résilients et durables est également au cœur de la coopération suisse au développement. Ces différents engagements concourent en effet dans leur globalité à la réalisation de l'ODD 11, ainsi qu'à celle d'autres ODD pertinents dans le contexte urbain. Par le biais de sa coopération internationale, la Suisse promeut un développement urbain durable, notamment dans les domaines prioritaires suivants : planification et gestion urbaine – résilience au changement climatique et efficacité énergétique comprises –, développement et intégration économiques, inclusion sociale et migration urbaine. La Suisse se saisit de ces problématiques à trois niveaux : local – et donc opérationnel –, national et mondial, afin de contribuer à la conception et à l'élaboration de normes et d'approches internationales fondées sur l'expérience de terrain.

Le message sur la coopération internationale définit le développement urbain comme un objectif de premier ordre, l'accent étant mis sur une planification urbaine et un développement infrastructurel résilients au changement climatique. Compte tenu de l'urbanisation sans précédent qui caractérise le 21^e siècle, les défis du développement ne cessent de se déplacer de l'espace rural à l'espace urbain. Dès lors, à terme, la Suisse devra examiner comment relever au mieux, et de manière globale, les défis d'ordre économique, social et environnemental liés à l'urbanisation galopante dans le cadre de son approche du développement durable.

Perspectives

La conférence Habitat III 2016 marquera un moment important et offrira une occasion concrète d'ouvrir la voie à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 dans l'espace urbain en posant les premiers jalons grâce à l'adoption d'un « agenda urbain durable », autant d'objectifs qui sont d'ailleurs explicitement inscrits au paragraphe 34 de l'Agenda 2030.

Le *nouvel agenda urbain* sur lequel doit déboucher la conférence Habitat III consistera donc à renouveler l'engagement de la communauté internationale en faveur de villes ouvertes à tous, sûres, résilientes et durables, dans la droite ligne de l'Agenda 2030 pour le développement durable.

Ce nouvel agenda urbain a pour vocation de concrétiser l'Agenda 2030 dans le domaine du développement urbain durable. S'agissant de la mise en œuvre des ODD dans les villes et agglomérations, Habitat III revêt donc une importance cruciale, d'autant que le nouvel agenda urbain définit le cadre d'action concret (*framework for action*) dans lequel inscrire l'opérationnalisation de l'ODD 11, ainsi que des autres objectifs et sous-objectifs pertinents pour le contexte urbain, un cadre de nature à inspirer et orienter les pays et autres acteurs se saisissant de ces enjeux.

3. Les villes et les communes dans le système fédéral suisse

Les villes et communes constituent le premier niveau administratif du fédéralisme suisse. A ce titre, elles sont explicitement mentionnées dans l'art. 50 de la Constitution fédérale de 2000. Aux termes de cet article, l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal (al. 1), sachant que la Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes (al. 2) et que, ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne (al. 3).

Pour l'exécution des lois fédérales, les cantons restent les interlocuteurs privilégiés de la Confédération ; il leur appartient par ailleurs de définir l'essentiel des tâches des communes. En outre, ils exer-

cent des droits de participation conséquents dans la politique fédérale, tout comme les communes dans une moindre mesure.

Tâches communales variées

Le degré d'autonomie dont jouissent les communes varie d'un canton à l'autre, si bien que l'éventail de leurs tâches est très vaste. Les communes, villes en tête, veillent notamment à l'efficacité des transports – sur route comme sur rail –, elles entretiennent les infrastructures d'approvisionnement et d'évacuation, garantissent la sécurité et proposent une offre dans le domaine de la culture, du sport et de la formation. Enfin, elles s'occupent de l'emploi, s'investissent en faveur de la cohésion sociale et s'efforcent d'intégrer les étrangers et personnes socialement défavorisées.

Au vu de l'étendue – en comparaison internationale – du champ de compétences des cantons, des villes et des communes, ceux-ci ont une marge de manœuvre importante pour esquisser des approches taillées sur mesure. Ainsi le fédéralisme suisse se nourrit-il de la créativité et de l'émulation que crée la recherche de la meilleure solution. Les villes, qui sont souvent les premières à faire face aux défis nouveaux, sont très sollicitées à cet égard. Ajoutons que, pour qu'elles puissent remplir leurs missions, les villes et communes ont évidemment besoin de ressources financières à la hauteur de l'enjeu, dimension dont le fédéralisme fiscal et financier est une des clés. Les villes et communes suisses disposent de compétences fiscales et financières propres, grâce auxquelles elles peuvent remplir leurs fonctions.

Toute ville est également une commune

Début 2016, la Suisse comptait 2294 communes, dont 162 sont des villes au sens statistique du terme, sachant que selon l'OFS, celles-ci doivent atteindre une densité minimale, ainsi qu'un certain nombre d'habitants et d'emplois, nuitées converties comprises. Notons que la définition de la ville statistique n'a pas d'incidence juridique directe, le principe voulant que les villes aient en Suisse le même statut juridique que les communes.

Ininterrompue depuis le milieu du 19^e siècle, l'urbanisation s'est pour partie accélérée en Suisse au cours des dernières décennies. Aujourd'hui, plus des trois quarts de la population résident en effet dans des villes ou des communes à caractère urbain. De plus, quelque 84 % de la production économique sont réalisés dans l'espace urbain. Depuis le tournant du millénaire, les agglomérations ont gagné du terrain pour se transformer en grandes agglomérations ou espaces métropolitains. Les villes-centres sont par ailleurs marquées depuis 2000 par un retournement de tendance : les jeunes appréciant la vie citadine, leur population est repartie à la hausse.

Bonnes pratiques

Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA)

Au fil des années, une évidence s'est progressivement imposée : en faisant cavalier seul, les agglomérations ne viendront pas à bout de leurs problèmes. L'imbrication des tâches, inhérente à un système fédéraliste, exige que tous les partenaires de l'Etat fédéraliste collaborent.

En février 2001, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Union des villes suisses (UVS), l'Association des communes suisses et la Confédération ont dès lors fondé la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), qui constitue une plate-forme commune destinée à promouvoir la collaboration verticale et à développer ensemble une politique des agglomérations.

4. Domaines politiques

4.1 Développement territorial et infrastructures

État de la situation et politique de la Confédération

Dotée d'une structure fédéraliste, la Suisse se caractérise par une multitude de centres de taille moyenne à petite. Cette structure polycentrique réduit les déplacements entre l'habitat et les lieux de travail, d'approvisionnement, de formation, de services et de loisirs. Un développement territorial polycentrique permet de renforcer le potentiel de chacune des régions et de préserver la compétitivité internationale de l'ensemble du pays.

En dépit de cet atout lié à la structure spatiale helvétique, la Suisse est confrontée à des défis importants en matière d'urbanisation, notamment l'accroissement toujours plus important de la surface urbanisée, mais également la prise en charge du trafic dans les agglomérations.

En matière de développement territorial, la Confédération helvétique a reçu la compétence d'établir une législation limitée aux principes. L'application concrète de ces principes dans des plans incombe toutefois pour l'essentiel aux cantons qui, à leur tour, délèguent une partie de ces compétences aux communes.

En plus de la définition des principes généraux de l'aménagement du territoire et des principaux instruments de planification, la Confédération soutient les cantons, les villes et les communes dans leurs efforts visant à mieux coordonner les transports, l'urbanisation et la gestion du paysage dans les espaces urbains et ruraux. Ce soutien passe tant par la publication d'outils de travail que par le cofinancement d'infrastructures au travers de projets d'agglomération (*voir ci-dessous*). Si l'aménagement du territoire est une tâche publique, dont la Confédération, les cantons, les villes et les communes répondent dans leurs champs de compétence respectifs, il ne peut être couronné de succès que si ceux-ci collaborent étroitement ; c'est en effet sur un seul espace, une même surface que porte la planification.

Rôle des villes et des communes

Parmi les défis majeurs qui s'adressent aux villes et aux communes, citons la pression à laquelle est soumis le paysage compte tenu de la croissance démographique et de la hausse de la demande en surfaces dédiées au logement, à l'économie, aux transports et aux loisirs qui en résulte. La politique communale d'aménagement du territoire a donc pour objet de maintenir une qualité de vie et de logement élevée, de maîtriser les coûts des infrastructures et d'améliorer l'attractivité de la commune, tout en ménageant une marge de manœuvre pour les évolutions futures.

Pour que les villes et communes soient en mesure de mener à bien cette mission, elles doivent pouvoir recruter suffisamment de professionnels formés à l'aménagement du territoire ; or, ceux-ci sont rares.

Actions à engager

La surface urbanisée ne cesse de s'étendre en Suisse. Pour préserver les surfaces agricoles et les espaces non-bâties, il est indispensable d'intensifier l'utilisation de l'environnement construit. Il convient notamment de densifier les friches industrielles, les dents creuses et les zones à bâtir sous-utilisées avant d'équiper celles restées vierges ou d'inscrire de nouvelles parcelles en zone à bâtir. Ainsi, une contribution importante peut être apportée à une utilisation judicieuse et mesurée du sol telle que formulée dans la Constitution fédérale.

Par ailleurs, au fur et à mesure que la taille et la densité des villes augmentent et que le trafic s'accroît, la pression sur les infrastructures de transport dans l'espace urbain devient de plus en plus forte. Les engorgements sur les routes et les transports publics bondés nuisent au bon fonctionnement des villes et des agglomérations. Une dégradation de la qualité de la desserte a en outre des conséquences négatives sur la qualité de vie et sur l'attrait des agglomérations pour les entreprises. Le défi consiste à garantir une mobilité durable en dépit de la croissance démographique et économique.

Il ne s'agit pas seulement de réaliser de nouvelles infrastructures de transports, mais également de bien planifier les installations générant un trafic important. Les grands centres commerciaux, les marchés spécialisés ou les installations de loisirs répondent à bon nombre de besoins de la société moderne. Les intérêts économiques liés à l'implantation de ce type de constructions et d'installations sont considérables. Ils peuvent donner un essor important au développement du milieu bâti et des transports, mais entraîner en même temps une charge environnementale très importante. L'implantation d'entreprises offrant un grand nombre de postes de travail peut aussi induire les mêmes effets. Les installations générant un trafic important doivent donc être incluses dans les documents de planification des cantons suisses.

Enfin, les espaces ouverts, donc non bâtis, sont essentiels pour la qualité de vie de la population. Les usagers suisses occupent toujours plus d'espace. Il est d'autant plus important de préserver et de développer les zones destinées au délasserment, à l'activité physique et à la nature. Alors même que les espaces ouverts servent des fonctions cruciales (délasserment, convivialité, sport, loisirs, santé,

proximité avec la nature ou le climat), ils sont traités le plus souvent dans la planification comme des « surfaces restantes » ou encore selon une approche strictement sectorielle. C'est justement dans les agglomérations, où le sol fait l'objet d'une utilisation dense, que l'existence d'un réseau cohérent et attrayant d'espaces ouverts de superficie variable prend toute sa signification pour la population.

Bonnes pratiques

Projets d'agglomération transports et urbanisation

Les projets d'agglomération Transports et urbanisation constituent un pilier important de la politique des agglomérations de la Confédération et du développement territorial durable de la Suisse. Ils visent une planification coordonnée des transports, de l'urbanisation et de la gestion du paysage dans les espaces urbains.

Le projet d'agglomération est un instrument de planification destiné à améliorer le système des transports des agglomérations et à coordonner le développement des transports et de l'urbanisation, par-delà les limites communales, voire parfois cantonales ou nationales. Pour cela, les organismes responsables d'un projet déterminent à quoi devrait ressembler le futur développement de l'agglomération - ou « vision d'ensemble » - et élaborent des stratégies et des mesures en conséquence.

Les demandes de contributions fédérales destinées aux infrastructures de transport doivent être transmises avec le projet d'agglomération concerné à l'Office fédéral du développement territorial (ARE). La Confédération examine les projets d'agglomération et présente ses conclusions dans des rapports d'examen. En règle générale, les projets d'agglomération suivent un cycle de quatre ans.

4.2 Politique du logement

Evolution générale et politique de la Confédération

En Suisse, la construction de logements dépend du marché. La population suisse dispose d'une offre suffisante d'habitations de bonne qualité ; de même, l'accès à l'eau potable, à des installations d'assainissement, à l'électricité et à Internet sont garantis. En moyenne, chaque habitant dispose de 45 m² de surface habitable. La demande de logements a fortement progressé ces dernières années compte tenu de l'évolution démographique, du faible niveau des taux d'intérêts, de la tendance à la baisse qu'accuse la taille des ménages et de la conjoncture économique globalement favorable. L'offre s'est adaptée à la progression de cette demande : entre 2002 et 2013, le nombre de nouveaux appartements construits est en effet passé de tout juste 29 000 à 50 000 environ par an.

Sur le marché du logement helvétique, les locataires sont plus nombreux que les propriétaires. A noter que les appartements locatifs sont pour l'essentiel détenus par des particuliers ou des investisseurs institutionnels (caisses de pension, assurances). Quant aux investisseurs d'utilité publique (coopératives de construction de logement, fondations) – qui ne sont pas guidés par des objectifs de rendement –, on les trouve majoritairement en ville, où ils jouent un rôle stabilisateur fondamental grâce à leur parc immobilier à prix abordable. Les dernières décennies ont vu la part de propriétaires progresser lentement mais sûrement, pour atteindre aujourd'hui les 38 %. Cette évolution est à attribuer notamment aux taux d'intérêt historiquement bas des crédits hypothécaires, qui ont également entraîné une nette augmentation du nombre d'appartements en propriété par étage.

Le but de la politique du logement est de veiller au bon fonctionnement des marchés du logement en mettant au point un cadre légal opportun. Si investir dans la construction de logements doit être rentable, il s'agit également de protéger les locataires des abus. Aussi la Constitution appelle-t-elle à une réglementation du marché locatif en stipulant à l'art. 109 que la Confédération doit légiférer afin de lutter contre les loyers abusifs.

Autre mandat constitutionnel : l'aide au logement en faveur des personnes économiquement et socialement défavorisées. Celui-ci est concrétisé avant tout par la loi sur le logement datant de 2003, qui accorde une importance particulière à la collaboration avec les maîtres d'ouvrage et les organisations

œuvrant à la construction de **logements d'utilité publique**. La Confédération s'emploie en outre à élaborer, à travers des projets de recherche, des **bases de décision** et des **concepts** servant à donner des impulsions pour le développement du logement.

Toutefois, communes, cantons et Confédération sont chargés conjointement de la politique du logement en général et de l'aide au logement en particulier.

Rôle des villes et des communes

La situation sur le marché du logement – et les défis qui en résultent – varient d'une région à l'autre. Par conséquent, les efforts consentis à cet égard par les cantons sont plus ou moins soutenus. Ainsi, alors que des cantons comme Genève et Zurich s'emploient de longue date à promouvoir le logement, d'autres commencent tout juste ; d'autres enfin y renoncent totalement. Les villes et les communes suivent, elles, de plus près encore l'évolution du marché, puisqu'elles sont au fait des besoins des habitants, connaissent le marché local sur le bout des doigts et entretiennent souvent des relations de longue date avec les propriétaires fonciers. Dans les grandes villes, mais aussi dans de petites communes, l'explosion du prix des terrains et des logements peuvent provoquer un recul de la mixité sociale et, partant, une uniformisation de la structure de la population qui peut nuire à la pérennité de la vie de la commune. Afin de proposer aux familles et individus à revenu modeste ou moyen une offre appropriée, les villes et communes concernées ont dès lors pris différentes mesures : s'engager elles-mêmes dans la construction des logements faisant défaut ou la déléguer à des maîtres d'ouvrage choisis à cette fin en leur mettant à disposition des terrains à des conditions avantageuses, accorder une contribution aux frais de loyer à des ménages à faible revenu ou encore définir, au moyen de mesures d'aménagement du territoire ad hoc, des zones dans lesquelles il leur appartient de décider quels logements sont construits à quel prix.

Depuis 2013, la Confédération, les cantons et les villes mènent un dialogue en matière de politique du logement, afin d'aborder ensemble les problèmes que pose ce marché et de coordonner leurs mesures de manière à éviter de faire double emploi. Relevons encore qu'à chacun des trois niveaux de l'Etat, le logement est une thématique transversale par excellence. En effet, agir sur l'aménagement du territoire, la fiscalité, les transports ou l'énergie peut avoir un impact sur les conditions de logement.

Actions à engager

On peut considérer que le marché du logement fonctionne lorsque les individus en recherche de logement ont un choix et que la majeure partie des besoins sont satisfaits. Toutefois, l'expérience montre que le marché s'oriente sur la demande moyenne, autrement dit, il néglige les besoins particuliers, à l'instar de ceux des seniors – dont la proportion est appelée à progresser sensiblement au vu de l'évolution démographique –, des personnes en situation de handicap et des ménages modestes. Lorsque, comme c'est actuellement le cas dans les villes ou leurs agglomérations, le marché est tendu, le budget des foyers en bas de l'échelle sociale peut être grevé par cette charge. Au-delà du sentiment d'être défavorisé ou marginalisé que cela inspire aux personnes concernées, cela pénalise également l'économie dans son ensemble, étant donné que le revenu qu'elles peuvent consacrer à la consommation, à la formation ou au perfectionnement s'en trouve réduit. Or, dans les villes ou régions jouissant d'une attractivité forte, les logements abordables ne cessent de se raréfier en raison des rénovations, démolitions-reconstructions et transformations en propriétés par étage. Dans les régions périphériques aussi, une partie de la population peut être évincée du marché à cause de la demande des touristes en résidences secondaires. Enfin, certains programmes d'encouragement arrivant à terme, le parc subventionné diminue.

Le défi majeur en termes de politique du logement est par conséquent de veiller à ce que toutes les couches de la population aient accès au marché du logement et de maintenir une offre appropriée. Il convient à cet égard de prêter une attention particulière aux besoins non seulement des ménages à faible revenu, mais également des personnes qui peinent à trouver un toit en raison de leur couleur de peau, de leur nationalité ou de leur religion. Le logement constitue en effet – avec l'emploi et la formation – un des domaines phares de l'intégration sociale des migrants.

Autre parent pauvre : le quartier. On peine souvent à y trouver les services de première nécessité, sans compter les nuisances liées au bruit, au trafic ou aux odeurs. Certaines personnes ont du mal en outre à nouer des relations sociales dans le voisinage et souffrent d'isolement, à tel point qu'elles peuvent se retrancher chez elles. Au vu de la multiplication des ménages individuels et du vieillissement de la population, c'est un danger qu'on ne saurait sous-estimer.

Bonnes pratiques

Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL)

La Centrale d'émission CCL est un instrument de financement à un taux avantageux d'immeubles de maîtres d'ouvrage d'utilité publique. La mobilisation de fonds se fait notamment par l'émission officielle d'emprunts obligataires en nom propre, mais sur ordre et pour le compte des membres qui y participent. Les emprunts sont cautionnés par la Confédération et reçoivent donc la meilleure évaluation possible, soit le rating AAA. A ce jour, la CCL a lancé 76 émissions pour un volume global de près de 5,57 milliards de francs. Instituée en 1990 par les quatre associations faitières de l'habitat d'utilité publique, elle est organisée sous forme de coopérative. Ses membres sont des coopératives d'habitation et d'autres maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Depuis le départ, les financements de la CCL ont été nettement plus avantageux que les hypothèques fixes des banques d'une durée comparable.

Les maîtres d'ouvrage utilisent les parts d'emprunt pour bâtir du neuf, acheter ou rénover des immeubles.

<http://www.egw-ccl.ch/>

Système d'évaluation de logements (SEL)

Le système d'évaluation de logements (SEL) est un outil d'aide à la conception, à l'évaluation et à la comparaison d'objets résidentiels. A partir d'un éventail de 25 critères, la valeur d'usage d'un objet est déterminée en prenant en compte trois aspects qui sont la situation, l'environnement immédiat et le logement. L'évaluation privilégie l'utilité concrète ainsi que la plus-value qui en résultent pour les habitants. La nouvelle version du SEL (2015) intègre les récents développements apparus dans la construction de logements.

Les formes d'habitat modulables et innovantes doivent pouvoir être évaluées aussi facilement que des logements traditionnels. Si l'Office fédéral du logement (OFL) utilise le SEL pour examiner les demandes qui lui parviennent dans le cadre de l'aide au logement, celui-ci a également pour vocation d'aider maîtres d'ouvrages, pouvoirs publics, organisateurs de concours, étudiants et autres cercles intéressés à maîtriser les défis qui se posent dans la construction de logements.

<http://www.bwo.admin.ch/wbs/index.html?lang=fr>

Projets-modèles 2014-2018

Le Programme fédéral « Projets-modèles pour un développement territorial durable » encourage les acteurs locaux, régionaux et cantonaux à développer et à expérimenter des approches innovantes. Cinq projets-modèles sont soutenus entre 2014 et 2018 dans le cadre du volet thématique « Créer une offre de logements suffisante et adaptée aux besoins ». Pendant quatre ans, ils bénéficient ainsi d'un soutien tant financier que technique et d'échanges réguliers entre les porteurs de projet. C'est dans ce cadre qu'a notamment pu être organisée une table ronde intitulée « La destination touristique de Zermatt crée une offre de logements adaptée aux besoins et abordable pour les résidents permanents », l'idée étant de proposer sur cette base un habitat adéquat dans les communes de Zermatt, de Täsch et de Randa. Un large éventail d'acteurs sur le marché local des terrains et de l'immobilier et d'autres milieux intéressés (notamment les employeurs) élaborent ensemble une stratégie et des solutions concrètes pour parvenir à proposer des logements en quantité et en qualité suffisantes à des prix raisonnables à toutes les catégories de population. Relevons que l'accent n'est ici pas uni-

quement mis sur la création de nouveaux logements, mais également sur l'utilisation du parc immobilier existant.

<http://www.bwo.admin.ch/themen/00532/00534/index.html?lang=fr>

4.3 Transports

Evolution générale et politique de la Confédération

En comparaison internationale, la Suisse dispose d'un réseau d'infrastructures bien aménagé proposant un service de qualité. Grâce à ses infrastructures, la place économique suisse jouit d'un avantage de taille face à la concurrence internationale. A certains endroits, le réseau routier est cependant surchargé aux heures de pointe. Le plus grand risque d'embouteillages se situe dans les grandes agglomérations ainsi que sur les axes principaux entre les grandes agglomérations. Le réseau ferroviaire, de même que les transports publics des grandes villes et agglomérations sont d'ores et déjà surchargés. En ce qui concerne l'accessibilité par le rail (sur le continent), les grandes villes helvétiques se situent dans la moyenne européenne, étant donné que les trains helvétiques ne peuvent circuler qu'à haute vitesse (jusqu'à 200 km/h env.) et non à très haute vitesse (jusqu'à 300 km/h, voire au-delà) pour des raisons liées à l'exploitation et à la topographie. Enfin, les capacités des aéroports internationaux de Genève-Cointrin et Zurich-Kloten atteignent également leurs limites.

Le développement démographique et économique, de même que la séparation de plus en plus fréquente des espaces dédiés à l'habitat, au travail et aux loisirs, ont conduit à une augmentation sensible des flux de marchandises et de personnes au cours de ces dernières décennies. Selon les perspectives d'évolution du trafic en Suisse à l'horizon 2030, cette tendance devrait se poursuivre.

Les centres-villes et les agglomérations cumulent les nœuds de communication où viennent se superposer les flux de trafic local, régional et interrégional à mesure que la mobilité progresse. A noter qu'en Suisse, entre 85 % et 90 % des embouteillages routiers se concentrent dans les agglomérations ; d'ailleurs, les transports publics connaissent le même essor dans les centres urbains, en raison de la hausse du nombre de pendulaires et de déplacements effectués dans le cadre des loisirs.

Pour le développement des infrastructures, il faudra tenir compte des besoins toujours croissants mais aussi de la raréfaction de l'espace et des moyens limités qui sont à disposition.

Depuis 2010, la Confédération soutient des projets d'infrastructures de transport en se fondant sur des programmes d'agglomération.

La ventilation des tâches entre communes et cantons est protéiforme, que ce soit en matière de financement ou de responsabilités.

Rôle des villes et des communes

72 % des kilomètres de route que compte notre pays tombe dans le champ de compétence des communes ; ces routes permettent la distribution fine, tant pour les transports publics et privés que pour le transport de marchandises.

La construction, l'exploitation et l'entretien des routes communales incombent aux communes, tâches qu'elles financent quasiment exclusivement grâce aux recettes fiscales générales. Les communes et les cantons mettent par ailleurs en œuvre des mesures visant à réduire les émissions dues à la circulation (bruits, émissions polluantes p. ex.) ou du moins à mieux en protéger la population.

En vertu de la Constitution, toutes les couches de la population et toutes les régions du pays doivent avoir accès au réseau des transports publics selon les mêmes principes et à des prix convenables, sachant que les villes jouent un rôle prépondérant dans le développement des transports publics, aussi bien pour la conception de l'offre que pour la construction et l'exploitation des infrastructures destinées aux bus et aux trams.

Les villes et les communes sont en charge des interfaces entre les infrastructures de transport et l'espace public : elles planifient, élaborent et gèrent le parc de stationnement et façonnent les gares et les abribus, main dans la main avec la Confédération, les cantons et les sociétés de transport. De plus, elles veillent au respect des exigences de la loi sur l'égalité pour les handicapés dans ce domaine. Enfin, les villes et les communes d'agglomération ont consenti récemment de gros efforts pour rendre les rues et les places plus sûres et accueillantes.

Face à l'explosion du trafic qui a marqué ces dernières années, en particulier celui des véhicules privés, les villes suisses accordent une importance majeure au développement des infrastructures dévolues au transport public et à la mobilité douce (piétons et cyclistes) en se fondant sur les stratégies de mobilité dans le cadre urbain d'une part et sur les programmes d'agglomération d'autre part : c'est ainsi que le tram connaît une véritable renaissance, tandis que le vélo est davantage pris en compte dans l'aménagement de l'espace routier, évolution en phase avec les aspirations du peuple, puisqu'elle a été validée par nombre de votations populaires communales et cantonales. 52 villes ont même ratifié la « Charte pour une mobilité urbaine durable » qui synthétise les principes de la mobilité durable. A noter que cette orientation rejoint les objectifs fixés par les villes dans le cadre de leur politique énergétique. Portées par les programmes d'agglomération, différentes communes collaborent d'ailleurs pour atteindre lesdits objectifs.

Enfin, la compétitivité d'un centre-ville dépend largement de la qualité de ses infrastructures de transport ; or la prospérité économique de la Suisse toute entière repose sur cette compétitivité.

Actions à engager

Développer le trafic de manière à ce qu'il reste supportable, notamment dans les centres densément construits, est un défi de taille. Il s'agit entre autres d'étoffer les bases légales et les normes, pour réussir à concilier sécurité, réduction des émissions et qualité de séjour avec les exigences en termes de capacité.

Par ailleurs, si l'on entend aiguiller, voire infléchir la croissance de la mobilité, il est impératif de viser un déploiement harmonieux des transports et de l'urbanisation. Pour cela, on gagnera à s'inspirer des pistes proposées dans le Projet de territoire Suisse ou les projets d'agglomération transports et urbanisation.

C'est dans les endroits où les réseaux routier et ferroviaire ont déjà atteint leurs limites, c.-à-d. dans les grandes agglomérations, sur les axes principaux qui les relient et dans les corridors de transit, qu'il faut intervenir en priorité. Or, cela appelle l'élaboration, à l'échelle nationale, d'un modèle de financement viable pour le développement des infrastructures. Dans le but d'assurer le financement pérenne des routes nationales et du trafic d'agglomération, le Conseil fédéral a décidé de créer, par la voie constitutionnelle, un fonds d'une durée illimitée – le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) – modification constitutionnelle que le peuple doit encore approuver.

4.4 Energie et environnement

Evolution générale et politique de la Confédération

Bien que l'économie helvétique ait progressé de 38 % et la population de 21 % ces 25 dernières années, la Suisse émet aujourd'hui moins de gaz à effet de serre qu'en 1990, succès que l'on doit avant tout à des mesures dans le domaine des combustibles fossiles (chauffages et industries). Etant donné que 80 % des émissions de CO₂ sont dues à la consommation d'énergie, la protection du climat est en grande partie tributaire de la politique énergétique.

Outre le bois de combustion et le gaz, les principales sources d'énergie sont l'électricité et les produits pétroliers, l'électricité étant produite pour l'essentiel par les centrales hydrauliques et nucléaires ; dans une moindre mesure, elle est tirée de nouvelles énergies renouvelables ainsi que de centrales thermiques conventionnelles et d'installations de chauffage urbain.

S'agissant des ressources naturelles, la Suisse a fait de nets progrès en matière de protection des eaux et de l'air au cours des dernières décennies : les émissions de dioxyde de soufre ont été réduites de plus de 80 % par rapport à leur niveau de 1990, et celles de microparticules contenant du plomb de plus de 90 %. Les concentrations de poussières fines, d'ozone, d'oxyde d'azote et d'ammoniac restent toutefois supérieures aux valeurs limites définies dans la législation et continuent de nuire à la santé de la population comme à celle des écosystèmes naturels. L'aménagement de stations d'épuration dans tout le pays a cependant permis d'améliorer sensiblement la qualité de l'eau, la prochaine étape étant l'élimination des micropolluants.

Grâce à une infrastructure de haut niveau et de nombreuses dispositions légales, la Suisse pratique une gestion efficace des déchets. La quantité de déchets produits par personne ne cesse d'augmenter, et atteignait 700 kilos par an et par personne en 2011, un chiffre élevé en comparaison internationale. Les pouvoirs publics encouragent donc le recyclage, si bien qu'ici aussi, la Suisse se distingue : en 2012, plus de 90 % des bouteilles en verre et des canettes, ainsi que la majorité des bouteilles en PET, des piles et du papier étaient revalorisés, sans compter le compostage des déchets organiques par les particuliers.

La Constitution stipule que « dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'emploient à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie ». La politique énergétique de la Confédération et des cantons consiste non seulement à créer des bases légales – loi sur l'énergie, loi sur le CO₂, loi sur l'énergie nucléaire et loi sur l'approvisionnement en électricité pour n'en citer que quelques-unes – mais également à élaborer des perspectives, des stratégies, des programmes de mise en œuvre et une évaluation des mesures prises aux échelons communal, cantonal et fédéral. Notons encore que le Conseil fédéral et le Parlement ont pris en 2011 une décision de principe pour la sortie progressive de l'énergie nucléaire. Aussi le gouvernement fédéral a-t-il mis au point la Stratégie énergétique 2050, qui a pour but de transformer pas à pas le système helvétique, en exploitant systématiquement les potentiels d'efficacité énergétique et en tirant un meilleur parti des énergies renouvelables.

En vertu de la Constitution, la politique énergétique dans le domaine des bâtiments relève surtout de la compétence des cantons. Mais ceux-ci développent aussi des activités dans d'autres secteurs du même ordre : approvisionnement en énergie, planification directrice cantonale, soutien de projets dans le cadre du programme SuisseEnergie, politiques d'encouragement diverses, gros consommateurs d'énergie, mobilité, exemplarité, etc. D'ailleurs, nombre d'entre eux ont élaboré ces derniers temps des stratégies, des programmes, des principes directeurs ou des rapports de planification relatifs à leur politique énergétique, formulant des objectifs concrets et des plans de mesures, sachant que ces objectifs s'inspirent des objectifs définis pour le concept de société à 2000 watts, pour la réduction des émissions de CO₂ ou encore pour le programme SuisseEnergie.

Dans le domaine législatif, le Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC) offre un éventail complet de dispositions concernant essentiellement le secteur du bâtiment, qui répond aux exigences politiques, en l'espèce augmenter l'efficacité énergétique et promouvoir les énergies renouvelables. Ce modèle présente l'avantage d'harmoniser dans une large mesure l'arsenal législatif des cantons en matière d'énergie, en leur laissant cependant toute latitude pour l'aménager à leur guise.

Le MoPEC a intégré en 2015 le concept du bâtiment « à énergie positive », applicable notamment aux nouvelles constructions. De plus, ces dernières devront à l'avenir pouvoir couvrir elles-mêmes une partie de leurs besoins en électricité. Pour ce qui est du parc ancien, il s'agit de diminuer progressivement les émissions de CO₂. Enfin, s'agissant du remplacement des installations de chauffage alimentées par des énergies fossiles, il est prévu que 10 % des besoins en chaleur soient assurés par une énergie renouvelable ou économisés grâce à des mesures ad hoc.

Rôle des villes et des communes

L'énergie est un élément clé pour la vie économique et sociale des villes et des communes. C'est pourquoi ces dernières sont concernées au premier plan par les décisions prises dans ce domaine et s'engagent en conséquence – soit en tant que propriétaires des services techniques, responsables de l'approvisionnement local, soit par des mesures de politique énergétique sur le plan local. L'aménagement du territoire, la coordination régionale avec l'urbanisme et les infrastructures de transport, de même que le développement durable dans les quartiers font aussi partie des politiques énergétiques communales.

Les villes et les communes ont toujours été – avec les cantons – des partenaires actifs de l'approvisionnement énergétique. Aujourd'hui, nombre des quelque 700 entreprises que compte ce secteur se trouvent en mains communales, si bien qu'entre 55 % et 60 % de la population utilise du courant livré par les villes et par les communes, proportion qui est encore plus élevée pour le gaz. La grande majorité des quelque 100 services gaziers sont également propriétés des villes et des communes. A noter que les services énergétiques communaux assument très souvent l'approvisionnement de divers types d'énergies, comme l'électricité ou le gaz, mais également le chauffage. Les villes et les communes ont donc la responsabilité d'un approvisionnement énergétique fiable pour une grande partie de la population helvétique. La politique énergétique communale ne se résume cependant pas à l'approvisionnement : plans directeurs, offres de conseils, programmes d'encouragement pour l'efficacité énergétique des bâtiments, mesures de mobilité durable et énergies renouvelables font également partie des domaines qu'elles couvrent, avec succès. Leurs concepts énergétiques comportent d'ailleurs des mesures dans différents domaines et visent à être plus efficaces grâce à la collaboration entre tous les acteurs concernés.

Pour le traitement des déchets et des eaux usées – autre mission ayant un impact direct sur l'environnement –, les villes et communes jouent également un rôle capital : souvent organisées sous la forme d'associations supracommunales collaborant étroitement avec les cantons, elles assurent l'élimination et la gestion des déchets, de même que l'épuration des eaux, de manière fiable, rentable et respectueuse de l'environnement. En outre, elles font progressivement leur place sur le marché de la production d'électricité, de chaleur et de biogaz.

Actions à engager

Le succès de la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050 requiert un engagement commun de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, ainsi que des milieux économiques. Il s'agit entre autres de diminuer la consommation d'énergie finale et d'électricité, d'augmenter la part d'énergies renouvelables et de baisser les émissions de CO₂. Le défi réside néanmoins dans le fait que cette stratégie ne doit pas se traduire par une baisse de la sécurité de l'approvisionnement ou par une explosion des prix. A cet égard, le Conseil fédéral table en priorité sur l'intégration systématique des potentiels d'efficacité énergétique actuels ; ensuite, il mise sur l'exploitation adéquate des potentiels existants en matière de force hydraulique et d'énergies renouvelables.

Au-delà de la consommation excessive d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre, relevons que les objectifs de la politique sociale, énergétique et climatologique ne concordent pas toujours. Il convient donc de veiller à ce que la refonte du système énergétique suisse reste viable financièrement et ne fasse pas obstacle à la participation sociale.

Enfin, la réduction de la consommation d'énergie ne saurait passer uniquement par des obligations, des interdictions et le recours aux nouvelles technologies, mais également par un changement de comportement dans la population.

Bonnes pratiques

Cités de l'énergie

Nombre de villes et communes helvétiques mènent depuis plusieurs années déjà une politique énergétique résolument durable, en s'engageant notamment pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. Elles s'inspirent à ce titre des objectifs de la société à 2000 watts et de la société à 1 tonne de CO₂, ce qui implique, à terme, de faire baisser la consommation d'énergie, actuellement de quelque 5500 watts par personne, à 2000 watts, et de faire tomber les émissions de CO₂, actuellement de l'ordre de six tonnes par personne, à une tonne.

Le label « Cité de l'énergie », créé il y a 25 ans, est un instrument très important pour la politique énergétique communale. Il distingue les villes, les communes ou les régions engagées dans un processus de gestion de la qualité pour la mise en œuvre de leur politique énergétique et environnementale. Ce label est l'un des programmes de SuisseEnergie qui rencontre le plus vif succès. Les communes, villes ou régions ayant réalisé ou planifié au moins 50 % des mesures possibles obtiennent le label Cité de l'énergie. Cité de l'énergie eea GOLD : le « European Energy Award® GOLD » est la plus haute distinction des Cités de l'énergie. Pour l'obtenir, plus de 75 % des mesures possibles doivent être réalisées ou planifiées.

Fin 2015, la Suisse comptait 385 cités de l'énergie, totalisant environ 4,4 millions d'habitants (soit peu ou prou 54 % de la population) ; 35 d'entre elles ont même décroché le « European Energy Award® GOLD ».

4.5 Economie et finances

Evolution générale et politique de la Confédération

En comparaison internationale, l'économie helvétique a connu une évolution favorable ces dernières années. Il n'en reste pas moins que la force du franc a laissé des traces en 2015 et que l'horizon est assombri par des risques majeurs, au rang desquels figurent les problématiques structurelles dans lesquelles sont embourbés plusieurs de nos partenaires commerciaux, la maîtrise de la réévaluation notable du franc suisse et l'insécurité qui plane sur l'avenir de nos relations avec l'UE. Dans un contexte aussi difficile, il est impératif que la politique économique contribue à maintenir l'attractivité de la Suisse malgré les désavantages liés au franc fort et autres obstacles, notamment en adoptant des conditions-cadres propices à la croissance.

La Suisse doit en grande partie ces bons résultats au taux d'activité élevé de sa population et à l'augmentation de la productivité des secteurs orientés vers l'exportation. En revanche, la productivité du travail dans les secteurs axés sur le marché intérieur évolue de façon modeste.

Dans le même temps, les conséquences toujours plus néfastes de la croissance économique sur l'environnement, les ressources naturelles et les infrastructures suscitent de vives préoccupations, d'autant que les crises économiques et financières de 2008 – ultérieurement muées en crises de la dette – ont montré qu'il faut savoir prévenir les crises graves pour pérenniser la croissance.

Les compétences en matière de politique financière et économique sont ventilées entre Confédération, cantons et communes. Une série de domaines, à commencer par la politique régionale ou la promotion de la place économique suisse à l'étranger, incombent ainsi tant à la Confédération qu'aux cantons. Quant à la politique financière et fiscale, les villes et les communes ont des prérogatives étendues.

Les villes sont elles aussi affectées par les évolutions internationales : la crise économique s'est ainsi traduite, dans le secteur financier notamment, par une baisse des recettes fiscales. De plus, l'immigration soutenue, qui touche bien plus les villes que les petites communes, a renforcé la tendance déjà marquée à l'urbanisation, si bien qu'aujourd'hui, les trois quarts environ de la population résident dans des espaces urbanisés. De plus, quelque 84 % de la production économique sont réali-

sés dans les villes. Celles-ci doivent donc adapter leurs infrastructures et prestations en conséquence. Enfin, elles supportent des charges supplémentaires liées à leur statut de centre urbain.

Rôle des villes et des communes

Les villes et communes jouissent d'une grande autonomie dans la gestion de la manne fiscale dont elles ont besoin pour assumer leurs missions, entre autres les principales tâches de l'Etat dans le domaine de l'éducation et de l'encadrement social, de la culture, de l'approvisionnement énergétique ou de l'aménagement du territoire.

Les villes et les communes jouent donc un rôle de premier ordre dans la politique financière et économique. Lorsqu'elles élaborent leur politique financière et fiscale, elles veillent à trouver un modèle compétitif, équitable et équilibré, sur le plan national comme international. Quant au volet économique, elles s'efforcent d'imaginer les conditions-cadres les plus favorables à la création et au maintien de places de travail, tout en déployant des stratégies ciblées visant à attirer les entreprises. Les services qu'elles offrent – une gestion efficace et proche du citoyen, l'entretien et le développement des infrastructures et des transports publics, des écoles et des crèches pour n'en citer que quelques-uns – sont autant d'atouts dont dépend l'attractivité de la Suisse en tant que place économique et site d'implantation des entreprises.

Actions à engager

Face à la concurrence croissante, la Suisse doit miser plus sur ses ressources et valoriser au maximum ses avantages spécifiques, en particulier dans les espaces urbains, qui sont les véritables moteurs économiques du pays tout entier. La politique que mène la Confédération à cet égard a pour but de favoriser le positionnement des agglomérations et des territoires d'action à caractère métropolitain en tant que systèmes de valeur ajoutée et d'aménager les conditions-cadres dans lesquelles une économie compétitive et diversifiée peut prospérer. A noter que la dynamique de ces centres économiques a vocation à rayonner à travers les dispositifs d'innovation régionaux pour gagner l'espace rural, ce qui permet d'exploiter et de valoriser leurs atouts.

La Suisse s'engage en faveur d'une politique de croissance durable, afin de consolider sa position économique en stimulant la concurrence, en réunissant les conditions propices à la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité et en préservant voire en accroissant le bien-être de la population. Pour relever ces défis, il convient de prendre des mesures s'articulant autour des trois axes suivants : la hausse de la productivité du travail et des ressources, le renforcement de la résilience de notre économie et l'atténuation des effets néfastes de la croissance.

Enfin, la Confédération s'emploie à maintenir l'équilibre du budget en menant une politique financière durable, afin d'éviter de reporter les charges sur les générations futures. Elle recourt pour cela à une panoplie d'instruments comprenant le frein à l'endettement, des plans de rigueur ciblés et des hausses d'impôts modérées. A noter que les collectivités territoriales poursuivent le même objectif avec les stratégies de leur cru.

4.6 Cohésion sociale

Evolution générale et politique de la Confédération

La diversité culturelle et sociale est une chance pour la Suisse. Les transformations démographiques, les différents modes de vie et les évolutions sur le marché du logement peuvent toutefois également entraîner des phénomènes d'éviction et de ségrégation ainsi que des tensions sociales, en particulier dans les espaces urbains où vit une population très hétérogène.

La Confédération encourage, par le biais de sa politique d'agglomération, l'intégration sociale et spatiale des groupes de population d'âges, de cultures et de milieux sociaux différents. Elle apporte une contribution à la diversité et à la qualité de la vie urbaine, et à une politique du logement adéquate. Le

but des politiques d'agglomération est d'assurer l'intégration sociale des différents groupes de population, compte tenu des différents besoins d'une société plurielle.

La Confédération contribue à la réalisation de cet objectif de diverses manières. Premièrement, la Confédération maintient et développe des programmes d'impulsion pour encourager la cohésion sociale dans l'espace urbain. Elle définit la stratégie et les conditions de mise en œuvre des programmes et propose un soutien financier et scientifique dans le cadre des ressources disponibles. Elle s'engage pour que les mesures d'intégration soient réalisées dans toute l'agglomération. Deuxièmement, la Confédération améliore la collaboration intersectorielle en vue de renforcer la cohésion sociale: elle renforce la coordination verticale et horizontale des mesures dans et entre les politiques sectorielles compétentes. En font partie l'aménagement du territoire ainsi que la politique sociale et les politiques du logement, de l'intégration, de la formation, de la santé, des sports et des transports. La Confédération s'engage pour que l'intégration et la participation, sous forme de partenariats, des acteurs étatiques et non étatiques soient encouragées. Troisièmement, la Confédération s'engage à renforcer la recherche sur les questions sociales dans l'espace urbain. En collaboration avec les cantons, les villes et les communes, elle initie l'acquisition de connaissances et participe à l'échange de savoirs et d'expériences. Le but est de reconnaître à temps les tensions sociales et de les prévenir. Finalement, la Confédération cherche à élargir et améliorer la base de connaissances afin d'encourager la mise à disposition de logements financièrement accessibles dans les villes et les agglomérations et elle met en réseau les travaux de recherche consacrés au thème du logement dans les villes et les agglomérations. Elle lance des programmes d'impulsion et encourage l'échange d'expériences pour créer une offre de logements suffisante et adaptée aux besoins.

Rôle des villes et des communes

Dans une société marquée par une urbanisation galopante, maintenir la cohésion sociale est un défi de taille. En effet, les villes et les agglomérations affichent non seulement un taux d'étrangers plus élevé que la moyenne suisse, mais la diversité en termes notamment de modes de vie, d'âge, de statut social est globalement plus importante. Les villes et les communes engagent dès lors des moyens considérables dans les politiques de quartier, les programmes d'intégration communaux et le soutien de la construction de logements d'utilité publique. Une étude réalisée en 2014 par l'Union des villes suisses révèle ainsi que 74 % de ses adhérents se sont dotés d'un organe chargé des questions générationnelles, dont l'action porte tant sur le logement que sur l'intégration sociale. Certaines dispensent d'ailleurs à ce titre des conseils sur les contacts intergénérationnels.

Actions à engager

La Suisse est habitée par des personnes très différentes: jeunes et personnes âgées, citadins et montagnards, nationaux et étrangers. Elle doit favoriser la cohésion sociale et le respect mutuel entre les différents groupes de population et renforcer le développement de valeurs communes. La population suisse connaît par ailleurs une forte croissance en raison de l'immigration. Ce phénomène n'est pas sans avantages : il permet à l'économie de trouver la main d'œuvre dont elle a besoin et apporte au pays de nouvelles formes de culture. Il comporte aussi des inconvénients comme l'isolement de certains immigrés et l'immigration illégale. La Suisse doit à la fois saisir les chances offertes par les migrations et en combattre les risques.

Bonnes pratiques

Programme « Projets urbains – Intégration sociale dans des zones d'habitation »

Dans le cadre du Programme « Projets urbains – Intégration sociale dans des zones d'habitation », la Confédération, avec l'aide des cantons, a aidé les communes à améliorer la qualité de vie dans des quartiers d'habitation aux prises avec des difficultés liées au vivre ensemble. Ce programme est le fruit d'une collaboration entre cinq services fédéraux. Entre 2008 et 2015 seize communes ont bénéficié du soutien fédéral.

Les Projets urbains ont créé des conditions propices au renforcement de la cohésion sociale ainsi qu'à la participation des habitants à la vie des quartiers. L'intégration sociale est renforcée des Projets urbains, ce dont profitent de nombreux habitants des quartiers concernés, à condition toutefois que les structures, les activités et les offres mises en place l'aient été dans une perspective à long terme et qu'elles soient bien ancrées dans la commune. La population de ces quartiers perçoit aussi les mesures urbanistiques réalisées dans l'espace public (zones de rencontre, places de jeu, zones 30, etc.) comme des éléments contribuant à améliorer leur cadre de vie. Les Projets urbains ont également permis d'impliquer les promoteurs immobiliers dans les projets et de mettre en place un large éventail d'offres socioculturelles ; il est apparu que la mise à disposition d'espaces dédiés (maison de quartier, centres de rencontre) ainsi que la création d'associations et de réseaux de quartier constituent des facteurs propices à la pérennisation des activités socioculturelles.

4.7 Migration et intégration

Evolution générale et politique de la Confédération

Compte tenu de la libre circulation des personnes et de la demande en main-d'œuvre, le solde migratoire s'est récemment établi entre 70 000 et 80 000 personnes par an. Si la plupart des immigrés s'installant en Suisse sont originaires de l'UE et s'expatrient pour des raisons économiques, notre pays a dernièrement aussi attiré beaucoup de personnes fuyant les zones de conflit et de guerre. Ainsi, le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse s'élevait à quelque 39 500 en 2015 ; ce chiffre est élevé par rapport à la population totale du pays, si on le compare avec le reste de l'Europe.

Toujours en comparaison européenne, les villes helvétiques affichent un taux d'étrangers relativement conséquent : à Lausanne et à Genève par exemple, plus de 40 % de la population n'a pas le passeport à croix blanche, sachant que dans toutes les grandes villes suisses, la plupart des étrangers sont des ressortissants de l'UE. Si les centres urbains affichent un taux d'étrangers élevé, il en va de même pour la Suisse dans son ensemble : en constante augmentation depuis les années 1980, ce taux se situe aujourd'hui à 24,3 %.

L'intégration des étrangers vise à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangères, sur la base des valeurs de la Constitution fédérale, ainsi que le respect et la tolérance mutuels. Elle doit permettre aux étrangers dont le séjour est légal et durable de participer à la vie économique, sociale et culturelle du pays. L'intégration suppose, d'une part, que les étrangers soient disposés à s'intégrer, d'autre part, que la population suisse fasse preuve d'ouverture à leur égard.

La [loi fédérale sur les étrangers \(LEtr\)](#) règle, d'une part, l'entrée en Suisse et la sortie de Suisse, le séjour des étrangers et le regroupement familial, d'autre part, l'encouragement de leur intégration. L'[ordonnance sur l'intégration des étrangers \(OIE\)](#) fixe, elle, notamment les principes et les buts de l'intégration des étrangers. Globalement, en Suisse, celle-ci fonctionne bien, la majorité d'entre eux participant activement à la vie économique, sociale et culturelle.

Si, par principe, l'intégration est une tâche qui concerne l'ensemble de la société, elle n'est toutefois pas l'apanage des services de l'Etat ; les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les associations d'étranger jouent en effet un rôle fondamental à cet égard. La Confédération, les cantons, les villes et les communes collaborent dans le cadre de la « politique tripartite sur les agglomérations » et s'entendent sur des principes de base et des objectifs de nature à apporter une réponse adéquate aux défis qui se posent.

Début 2014, la Confédération et les cantons ont lancé des programmes d'intégration cantonaux (PIC) d'une durée de quatre ans, qui fixent des objectifs stratégiques contraignants dans les huit domaines suivants : primo-information, conseil, protection contre la discrimination, travail, langue, encouragement préscolaire, interprétariat communautaire et intégration sociale. Le premier bilan effectué au bout de deux ans révèle que ces programmes ont permis d'ancrer plus solidement l'encouragement de l'intégration à tous les niveaux de l'Etat.

Rôle des villes et des communes

Un rapide coup d'œil à l'évolution démographique des villes helvétiques suffit pour se rendre compte qu'elles sont le point de mire de la migration, surtout depuis l'introduction de la libre circulation des personnes en 2002 : sur l'ensemble des immigrés entrés en Suisse entre 2000 et 2010, 80 % se sont établis dans une ville ou une agglomération. Centres économiques réunissant les fleurons des secteurs secondaires et tertiaire de même que les entreprises hautement spécialisées, ces villes absorbent l'essentiel des immigrés en provenance de l'UE. Dans le même temps, les villes ont davantage besoin que les campagnes de main-d'œuvre qualifiée. Ajoutons encore que les villes et les communes jouent dans nombre de régions helvétiques un rôle déterminant dans l'hébergement durable des réfugiés et requérants d'asile.

Les villes sont des acteurs incontournables de l'intégration sociale. D'ailleurs, beaucoup de grandes cités ont très tôt déjà mis sur pied des services de l'intégration pour traiter ces questions, en veillant notamment à la coordination des mesures d'intégration, par essence transversales, puisqu'elles concernent par exemple le développement et la construction urbaine, l'école, le sport et l'encadrement social. Si le rôle des villes dans l'intégration sociale est aussi crucial, c'est que sa mise en œuvre appartient pour l'essentiel aux communes, qui ont par ailleurs une grande latitude dans l'organisation de la vie quotidienne. L'intégration sociale est de fait une affaire de terrain qui se joue entre l'association locale, l'école du quartier ou la participation à un événement culturel.

Une dimension capitale du travail d'intégration est justement l'action de proximité, si bien que les services chargés du développement de quartier se sont multipliés ces dernières années, entre autres grâce au soutien accordé par la Confédération dans le cadre du programme « Projets urbains » lancé en 2008.

Actions à engager

La Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes estiment la formation, le travail et l'intégration sociale prioritaires au regard de la promotion de l'intégration, l'urgence étant notamment de mettre en place sur tout le territoire une structure d'accueil, d'information et de premier conseil, d'offrir un conseil spécialisé professionnel et un suivi de projets via des centres de compétence, de prendre des mesures spéciales en faveur de certains groupes (interprétariat communautaire) et de promouvoir l'intégration sociale.

Dans l'ensemble, la ségrégation spatiale est un phénomène plutôt marginal dans les grandes villes suisses, qui ont réussi jusqu'à présent à maintenir une certaine mixité dans les quartiers, ce qui n'empêche pas certaines tendances opposées de se dessiner. Il est donc impératif que leurs efforts ciblent différentes populations, en ne négligeant pas les Européens qualifiés dont la culture est voisine de la nôtre, tout en développant des mesures visant à encourager l'intégration des réfugiés en provenance de pays plus éloignés tant du point de vue géographique que linguistique et culturel. On gardera ici à l'esprit le défi que représente la situation tendue du marché du logement dans bien des secteurs, sans oublier de prendre en compte les besoins nouveaux qui émergent en raison du vieillissement démographique.

Bonnes pratiques

La description du programme « Projets urbains – Intégration sociale dans des zones d'habitation » se trouve au chapitre *Cohésion sociale*.

Les projets d'importance nationale dans le domaine de la migration et de l'intégration se déclinent aussi sous la forme du programme « Citoyenneté ». Sous ce titre, la Commission fédérale des migrations (CFM) propose aux immigrés d'explorer de nouvelles façons de s'approprier leur environnement, la citoyenneté se référant à la participation politique en tant qu'engagement des personnes qui prennent part à l'organisation de la société. Les 28 projets achevés, de même que les 16 autres en-

core en cours couvrent un large éventail, puisqu'ils vont de la production de films à la tenue de dialogues, en passant par des ateliers.

4.8 Formation, recherche et innovation

Evolution générale et politique de la Confédération

Sphères d'attraction se caractérisant par leur densité élevée d'habitants et d'emplois, les agglomérations et espaces métropolitains ont une importance primordiale du point de vue social et économique, importance qui va d'ailleurs continuer d'augmenter pour la Suisse. Facteurs clés dans la genèse de nouveaux savoirs, l'intégration sociale et l'accroissement de la productivité, la formation, la recherche et l'innovation sont des atouts déterminants pour l'avenir de notre pays.

Soucieuse de se positionner comme pôle scientifique et économique orienté vers les activités spécialisées à haute valeur ajoutée et, partant, les réseaux internationaux, la Suisse est de plus en plus tributaire d'une main-d'œuvre étrangère qualifiée. Les PME, qui continuent de dominer le paysage entrepreneurial helvétique, ont un besoin vital d'employés aux connaissances étendues, justifiant de qualifications professionnelles solides, approfondies et transférables. Le système de formation dual s'affirme dès lors comme un des fondements stratégiques de notre succès. Autre ingrédient essentiel dans ce contexte : l'existence de hautes écoles à même de rivaliser avec les meilleurs établissements de par le monde. Les entreprises déployant leurs activités dans le monde entier choisiront en effet leur lieu d'implantation en fonction de sa capacité à leur fournir les talents dont elles ont besoin. Les agglomérations et espaces métropolitains du calibre de la Suisse abordent la concurrence avec un avantage net s'ils sont capables de satisfaire à ces exigences tant sous l'angle de l'emploi que de la formation.

Pays pauvre en matières premières, la Suisse dépend des innovations. C'est par ce seul biais qu'elle peut générer une forte valeur ajoutée. La capacité d'innovation est subordonnée à la présence d'un pôle de recherche performant doté d'instruments adaptés au transfert de technologie. Comparée aux autres pays dans le monde, la Suisse dispose de très bons atouts grâce à des universités à vocation internationale d'excellente qualité et à des entreprises qui misent sur la recherche et le développement. Elle est d'ailleurs en tête de l'innovation internationale. Des enquêtes récentes lui prêtent même la meilleure capacité d'innovation au monde, les points forts spécifiques à l'innovation « made in Switzerland » tenant à un secteur PME très dynamique, associé à une quantité de multinationales très actives en matière de recherche et développement.

Pays fédéraliste, la Suisse accorde une large autonomie aux acteurs des institutions publiques et privées dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI). Pour que le système FRI soit solide, il faut non seulement que les différentes forces concernées s'engagent, mais aussi qu'elles coopèrent de manière cohérente et complémentaire. En Suisse, ce sont les *cantons* qui assument la responsabilité première en matière de formation et de culture. Ils coordonnent leur travail à l'échelle nationale, dans le cadre de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique. Celle-ci agit à titre subsidiaire et remplit des tâches que ne peuvent pas accomplir les cantons ou les régions. Quant à l'école obligatoire, elle relève de la responsabilité des cantons. En ce qui concerne la formation professionnelle initiale et supérieure, l'offre se fonde en général sur des textes législatifs inter-cantonaux ou fédéraux. L'exécution de ces textes incombe aux cantons, lesquels gèrent aussi les écoles. La compétence de la *Confédération* englobe entre autres la conduite stratégique et le financement des écoles polytechniques fédérales, la réglementation et le cofinancement de la formation professionnelle initiale et supérieure, et le soutien aux hautes écoles spécialisées et universités cantonales. Relèvent également de la Confédération l'encouragement de la compétitivité suisse dans les domaines de la recherche et de l'innovation ainsi que de la coopération internationale en matière de formation, de recherche et d'innovation. Quant aux cantons, ils soutiennent aussi la recherche dans la mesure où ils sont responsables des universités et des hautes écoles spécialisées.

Enfin, Confédération et cantons garantissent *ensemble* la cohérence et le développement, tous niveaux et domaines confondus, de l'espace suisse de formation en définissant des objectifs et des projets communs.

Rôle des villes et des communes

Abritant de nombreuses institutions de formation et de recherche, les villes et les communes apportent une contribution décisive à la capacité d'innovation de la Suisse. Or, le succès du transfert de savoirs et de technologies dépend en grande partie des conditions-cadres infrastructurelles, ainsi que de la qualité de l'offre de formation initiale et continue et des structures d'accueil pour les enfants de parents en emploi. L'encouragement préscolaire et les crèches tombent dans le champ de compétences des villes et des communes, mais les crèches reçoivent aussi un soutien de la Confédération dans le cadre de son programme d'impulsion.

Actions à engager

La pénurie de personnel qualifié est déjà sensible aujourd'hui dans des domaines comme la santé ; il est dès lors indispensable que le système de formation parvienne à mieux repérer, valoriser et encourager la relève scientifique et professionnelle. Cela passe par l'adoption de stratégies et de mesures qui permettent d'étoffer l'arsenal existant avec, en ligne de mire, la lutte contre les discriminations d'ordre social, culturel, économique, migratoire ou inhérentes au handicap et la prise en compte des besoins nouveaux. On veillera à cet égard à redoubler d'efforts pour que la formation professionnelle supérieure soit valorisée au degré tertiaire.

4.9 Santé et sécurité

Evolution générale et politique de la Confédération

La politique suisse de la santé vise à offrir à la population un système de santé performant à des coûts supportables.

Le système de santé suisse se fonde sur une structure fédéraliste, si bien que les champs de compétence de la Confédération et des cantons sont intimement liés. Les prérogatives des cantons dans le domaine de la santé sont étendues : ils assurent l'exécution des lois fédérales et sont responsables des soins sur leur territoire, notamment de l'exploitation des hôpitaux et des établissements médico-sociaux, de la médecine hautement spécialisée, de la délivrance des autorisations d'exercer la profession, des établissements de formation, de la prévention et de la promotion de la santé. La Confédération assume, elle, les tâches que lui assigne explicitement la Constitution, notamment la protection de la population contre les risques sanitaires, la lutte contre les dépendances et les maladies transmissibles, l'assurance obligatoire des soins (AOS) de même que la médecine de la reproduction et de la transplantation. En outre, la Confédération et les cantons s'associent pour élaborer des stratégies et des instructions et exercent ensemble la surveillance du système de santé. A noter que le Dialogue Politique nationale de la santé (PNS) constitue une plate-forme importante pour la Confédération et les cantons, qui leur offre un espace d'échange et de discussion. La santé n'est toutefois pas l'apanage de l'Etat : différents acteurs hors de son giron remplissent également des fonctions importantes.

En termes de sécurité, la principale menace au niveau international semble venir du terrorisme djihadiste. Récemment, les tragiques attentats de Paris ont en effet montré que la terreur ne connaissait pas de frontière et que l'Occident n'était pas à l'abri des attaques. Néanmoins, les défis auxquels font face les villes suisses dans le domaine de la sécurité publique ne se limitent pas à cela. Ils vont de l'abandon de déchets au vandalisme en passant par l'abus d'alcool sur la voie publique, la violence juvénile, les lésions corporelles et les violences domestiques.

Ce sont principalement les cantons et les communes qui portent la responsabilité de la sécurité dans les villes. Au niveau fédéral, l'Office fédéral de la police est notamment chargé de la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, deux domaines qui ont souvent des ramifications internationales.

Rôle des villes et des communes

Dans la politique de la santé au sens large, les communes jouent un rôle clé. Les villes et les communes s'engagent en effet résolument dans les soins de base, la prévention et d'autres questions qui y sont liées comme la prise en charge de la vieillesse, la promotion du sport et de l'activité physique, l'encouragement de la mobilité douce, l'environnement et les addictions. Par ailleurs, dans la plupart des cantons, les villes et les communes contribuent au financement des prestations complémentaires (PC), versées lorsque les prestations de l'AVS et de l'AI ne suffisent pas à atteindre le minimum vital. Relevons que l'évolution des coûts des soins place les villes et les communes dans une situation toujours plus délicate.

Dans les métropoles helvétiques, l'offre de soins est vaste. Proposer un système de santé qui profite à l'ensemble de la population, sans distinction de culture ou de langue, et dans lequel les patients puissent s'y retrouver, reste néanmoins un défi permanent.

La prévention et la lutte contre la violence sont deux autres domaines dans lesquels les villes et les communes s'illustrent : proches du terrain, elles sont mieux à même d'évaluer précisément une situation et de réagir de manière ciblée. Ce rôle clé des communes a d'ailleurs été relevé lors du « White House Summit to Counter Violent Extremism » organisé en février 2015 à Washington, à la suite duquel le gouvernement américain a créé un réseau baptisé « Strong Cities Network », dont l'objectif est de favoriser l'échange d'expériences entre les villes du monde entier et, partant, d'appuyer les efforts qu'elles engagent pour prévenir et combattre l'extrémisme violent. La Suisse urbaine a dépêché des représentants pour l'inauguration du réseau ; depuis, c'est l'Union des villes suisses qui fait office de trait d'union entre le réseau et les municipalités helvétiques intéressées.

Actions à engager

Les défis que la Suisse doit relever dans le domaine de la santé sont colossaux : d'une part, le nombre de personnes âgées et de maladies chroniques explose, d'autre part les coûts s'envolent en raison du vieillissement démographique et des progrès de la médecine. Le Conseil fédéral a par conséquent mis au point la stratégie Santé 2020 dont le but est d'adapter le système aux défis qui l'attendent et de l'aménager de manière à ce qu'il reste financièrement supportable. Articulée autour d'une série de mesures couvrant tous les secteurs, cette stratégie ambitionne d'assurer la qualité de vie, de renforcer l'égalité des chances, d'améliorer la qualité des soins et d'optimiser la transparence.

Une politique de sécurité ambitieuse et durable suppose que la Confédération, les cantons et les communes identifient tant les défis d'aujourd'hui que de demain : la fracture sociale, l'addiction aux nouvelles technologies, la propagation de pandémies ou le changement climatique sont autant de risques qui peuvent affecter la sécurité d'une ville. Les autorités sont donc tenues d'y réagir.

4.10 Culture

Evolution générale et politique de la Confédération

La Suisse se distingue par la richesse de son offre culturelle, comme en témoignent ses 557 salles obscures ou les quelque 21 millions d'entrées dans ses 1142 musées. Il faut ajouter à cela une industrie culturelle et créatrice robuste, puisqu'elle occupe plus de 260 000 personnes et représente 3,5 % de la valeur ajoutée brute. En 2012, le budget culturel moyen des ménages helvétiques s'élevait à 262 francs par mois, soit 4,8 % des dépenses de consommation globales. Au total, cette année-là, les particuliers ont donc alloué 10,8 milliards de francs à la culture.

En Suisse, la politique culturelle est essentiellement du ressort des cantons et des villes, les centres urbains et les cantons alimentant le financement public de la culture à hauteur d'un peu moins de 40 % chacun, les 20 % restants étant ventilés à parts égales entre les autres communes et la Confédération. Toujours en 2012, les pouvoirs publics ont encouragé la culture avec une enveloppe de 2,73 milliards de francs, soit 1,7 % de l'intégralité des dépenses.

L'art. 69 de la Constitution dispose que la Confédération intervient à titre subsidiaire dans la politique culturelle par rapport aux cantons, aux villes et aux communes. Dans certains domaines néanmoins – les tâches d'intérêt national par exemple –, elle assume des compétences parallèles, notamment pour les langues, le cinéma et la protection de la nature et du patrimoine.

Entrée en vigueur début 2012, la nouvelle loi sur l'encouragement de la culture (LEC) définit les tâches de la Confédération en matière d'encouragement de la culture, répartit les compétences entre l'Office fédéral de la culture et la fondation Pro Helvetia et règle le financement et la gestion de la politique culturelle de la Confédération grâce à un nouvel outil : le message culture, soumis au Parlement tous les quatre ans, qui fixe les priorités et les moyens financiers. Avec le message culture 2016-2020, le Conseil fédéral entend orienter sa politique d'encouragement sur les trois axes d'action que sont la participation culturelle (mise en œuvre de l'article constitutionnel sur la formation musicale notamment), la cohésion sociale (soutien à la traduction et intensification des échanges culturels notamment) et la création et l'innovation (promotion de la place cinématographique suisse notamment). Par ailleurs, la Confédération se propose d'approfondir la collaboration avec les cantons, les villes et les communes dans le cadre du « dialogue culturel national ».

Rôle des villes et des communes

En Suisse, les villes et les communes assurent 51,3 % du financement public de la culture, dont trois quarts sont alloués par les centres urbains, lesquels, à eux seuls, représentent environ 40 % de l'encouragement de la culture. Ainsi, les villes et les communes dépensent en moyenne 171 francs par habitant pour la culture, les cantons 134 francs et la Confédération 37 francs.

Les centres urbains jouent un rôle particulièrement important dans la promotion publique de la culture, ne serait-ce que dans la mesure où c'est principalement là que celle-ci se vit. Si nombre de musées, festivals et autres manifestations culturelles se déroulent à la campagne, les villes accueillent en effet la majorité des institutions professionnelles, à l'instar des musées, des théâtres et des orchestres.

Actions à engager

La sphère culturelle est marquée par de profondes mutations sociales, qui l'influencent et la mettent à l'épreuve : non seulement la mondialisation expose les entreprises et les acteurs culturels à une concurrence internationale sans merci, mais elle peut entraîner un appauvrissement de l'offre et des formes d'expression et, à terme, menacer la diversité culturelle ; la numérisation influence durablement la production ainsi que la vente des prestations et des biens culturels ; l'évolution démographique rend la Suisse plus hétérogène et représente un défi pour la cohésion sociale et la compréhension entre les diverses communautés culturelles et linguistiques du pays ; la montée de l'individualisme transforme le public, dont les attentes et exigences divergent toujours plus ; l'urbanisation accroît la taille des agglomérations, si bien que dans les agglomérations, la densification et les mesures d'assainissement énergétique augmentent la pression sur les bâtiments et installations historiques et sur les sites de fouilles archéologiques, posant un défi à la culture du bâti.

Dans ce contexte, la Confédération entend orienter sa politique de soutien sur trois axes d'action au cours des prochaines années et mettre en œuvre de nouvelles mesures au plus près de ces axes : premièrement, en renforçant la participation culturelle, dont le but est de maximiser la proportion de la population impliquée activement dans la vie culturelle et ayant accès au patrimoine culturel. La participation à la vie culturelle doit en effet permettre d'apaiser la polarisation sociale, et ainsi d'apporter une réponse déterminante aux défis auxquels est confrontée notre société multiculturelle. Deuxièmement, en favorisant l'harmonie et la paix sociales, qui passent obligatoirement par la reconnaissance de la diversité culturelle et sociale ainsi que par le respect des minorités culturelles et linguistiques. Troisièmement, en créant les conditions-cadres propices à la création et à l'innovation, puisque la culture a le potentiel d'influer positivement sur le niveau de créativité et d'innovation d'un Etat et sur l'image de celui-ci à l'étranger, la création artistique et culturelle constituant ainsi un important laboratoire d'idées et d'expérimentation pour les enjeux d'avenir et pouvant servir d'impulsion à des processus d'innovation et de réforme.

5. Coopération internationale

5.1 Planification et gestion urbaine

Plus de 95 % de l'urbanisation qui se déroule actuellement se situe dans les pays en développement, généralement dans des milieux démunis. Les villes, qui luttent pour offrir à la population un accès aux services de base, voient affluer dans des proportions sans précédent des personnes à la recherche d'un toit, d'un emploi et d'un avenir. Dès lors, ces cités affichent une croissance qui échappe à tout contrôle. Les municipalités n'étant pas en mesure de planifier et de gérer correctement cette dynamique, les agglomérations s'étendent sur des territoires très vastes, obligeant souvent les habitants à parcourir de longues distances pour aller travailler. Résultat : la ségrégation sociale s'exacerbe, les dégâts sur l'environnement et le climat s'accroissent et les finances locales prennent l'eau.

Pour offrir des opportunités à chaque individu et permettre aux villes de croître en faisant prospérer espaces de vie et pôles économiques durables, les municipalités doivent concevoir une vision à long terme et aborder le développement urbain de manière proactive.

La Suisse s'emploie, essentiellement dans des Etats à revenu intermédiaire (Afrique du Sud, Ghana, Tunisie, Egypte, Vietnam, Indonésie, Colombie, Pérou), de même que dans les pays prioritaires d'Europe du Sud-Est et d'Asie centrale, à donner aux autorités les moyens de faire des choix éclairés sur le développement urbain à long terme et les investissements à consentir en ce sens. Pour y parvenir, la Suisse apporte un soutien direct aux administrations communales d'une part et consolide son partenariat avec des initiatives urbaines internationales déjà établies de l'autre. Ce type de coopération s'articule pour l'essentiel autour d'une assistance technique, du renforcement des capacités et d'une concertation politique, autant d'initiatives destinées à favoriser une planification et une gestion urbaine durables, l'accent étant mis sur les villes secondaires. Certaines subventions servent par ailleurs à financer des investissements visant à faciliter l'innovation et les projets transversaux.

Il est fréquent que les gouvernements locaux ne disposent pas des données clés leur permettant de comprendre les opportunités mais également les contraintes de leur développement urbain. Pour que les pays et les villes puissent fonder leurs politiques locales sur des bases documentées, ils reçoivent une assistance pour recueillir et étudier des informations fondamentales et établir ainsi des diagnostics portant notamment sur l'utilisation des sols, les risques de catastrophes naturelles, l'accès des habitants aux services de base et la gestion des finances publiques. Dans toute la mesure du possible, ils incluent également des aspects transversaux comme le degré de vulnérabilité d'une ville par rapport au changement climatique ou sa connectivité spatiale et économique.

Ces analyses sont ensuite utilisées pour définir, de concert avec les responsables de l'administration publique, de la société civile et du secteur privé, des stratégies et des plans d'action de nature à répondre aux défis identifiés sur le long terme. C'est également dans cette perspective que les investissements urbains sont classés par ordre de priorité, en fonction de leur faisabilité et des avantages qu'ils apporteraient à la population dans son ensemble. A noter que pour réduire le décalage observé dans nombre de villes entre les investissements infrastructurels planifiés et la réalité du terrain, la Suisse offre aux municipalités un service de conseil chargé de les aider à structurer leurs investissements publics et/ou à trouver des bailleurs de fonds privés.

A titre de complément, les responsables de la coopération suisse au développement forment les édiles locaux à la tenue d'un cadastre, aux rudiments de l'aménagement du territoire et de l'analyse de la croissance, ainsi qu'à la gestion des comptes publics en général et du financement durable des infrastructures en particulier.

Bonnes pratiques

Emerging and Sustainable Cities Initiative (Initiative Villes émergentes et durables, ESCI) de la Banque interaméricaine de développement

ESCI est un programme de la Banque interaméricaine de développement qui aide des villes secondaires d'Amérique latine à trouver des réponses à leurs défis de développement, tels que l'afflux démographique, les inégalités sociales, les limitations financières et les impacts du changement climatique.

Un plan d'action municipal est élaboré sur la base de diagnostics de la situation environnementale, socio-économique et de gouvernance fiscale d'une ville, en étroite collaboration avec la municipalité, la population et le secteur privé.

Dans chaque ville, un projet d'investissement multisectoriel est ensuite préparé au moyen d'études de faisabilité et relié à des sources de financement.

L'approche multidisciplinaire d'ESCI a été déployée dans 53 villes entre 2011 et 2015, notamment grâce à des institutions financières nationales qui ont repris la méthodologie d'ESCI pour l'octroi de crédits en infrastructures urbaines.

La Suisse cofinance le programme ESCI ainsi qu'un partenariat avec l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich favorisant des projets novateurs d'ESCI dans des pays prioritaires.

5.2 Infrastructures urbaines et mobilité

Pouvoir accéder aux infrastructures urbaines est une condition sine qua non pour réduire la pauvreté et développer des villes pérennes. Or, nombre de pays en développement manquent d'infrastructures économiques et sociales, si bien que les coupures d'électricité et l'inefficacité du réseau de transport entravent le dynamisme économique des villes, sans compter que les citoyens sont exposés à l'insalubrité de l'eau, à l'absence de traitement des eaux usées ainsi qu'à des montagnes de déchets et voient leurs perspectives de développement compromises par la rareté des écoles et des hôpitaux.

Dans le cadre de l'aide au développement qu'elle apporte aux pays en transition et à revenu intermédiaire en matière d'urbanisation, la Suisse encourage les services publics à se doter d'infrastructures fiables, finançables et respectueuses de l'environnement. Elle concentre ses efforts sur les infrastructures économiques de base, principalement dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, de la gestion des déchets solides, de l'approvisionnement en énergie et de la mobilité urbaine.

En ciblant ses investissements par exemple sur l'extension du réseau d'eau potable et en fournissant une assistance technique, la Suisse parvient à renforcer la fiabilité et la robustesse des équipements des pays partenaires. Ce soutien présente en outre l'avantage de réduire l'impact de leurs infrastructures sur l'environnement. En outre, l'installation ou la rénovation de réseaux d'égouts permet de prévenir la contamination de la nappe phréatique et le développement de réseaux de transports publics permet d'améliorer la qualité de l'air. Enfin, lorsque les villes disposent de telles infrastructures économiques fondamentales, les dégâts qu'elles subissent en cas d'inondation ou d'autres phénomènes météorologiques extrêmes sont moins lourds si bien qu'elles deviennent plus résilientes.

La Suisse promeut par ailleurs la bonne gouvernance et une gestion efficace, afin que les entreprises publiques proposent des prestations durables répondant aux besoins des clients. De même, elle incite les gouvernements locaux et nationaux à adopter des conditions cadres qui définissent clairement les responsabilités et les modalités de financement, ce qui se traduit par des services publics de meilleure qualité.

A noter que les responsables de la coopération suisse s'efforcent d'inscrire leurs interventions dans une stratégie de développement urbain. Exemple qui illustre cette approche : les projets de mobilité

urbaine, où ils aident les municipalités à mettre au point des systèmes reposant sur un réseau de transports publics qui favorise la desserte de toute la ville.

Bonnes pratiques

Vinnitsa, Ukraine : comment un projet de tramways conduit à l'efficacité énergétique et au développement urbain

La livraison de trams zurichoïses et la formation du personnel local ont marqué le début du partenariat qu'ont noué la coopération suisse au développement et la ville ukrainienne de Vinnitsa, qui entendait étendre son réseau de transports publics. Par la suite, les autorités municipales dynamiques se sont vu prêter main forte pour rénover une partie de leur système de chauffage communal, installer une chaufferie à bois, renforcer la puissance des installations de chauffage locales et introduire le modèle des Cités de l'énergie. Avec le soutien des experts suisses, Vinnitsa définit à intervalles réguliers les investissements à consentir à court et à long terme en matière de mobilité urbaine et d'affectation des sols, pour améliorer la gestion du trafic et favoriser un développement urbain compact.

Vinnitsa a été la première ville d'Europe de l'Est à décrocher, en 2015, le label européen « Cité de l'énergie » qui récompense la performance énergétique de la ville, laquelle s'inscrit dans une stratégie globale de développement urbain. Impliquant un processus de contrôle, ce système de certification atteste la gestion durable de la ville. Il favorise une allocation optimale des fonds aux projets d'efficacité énergétique et, partant, promeut les sources d'énergie renouvelables, les réseaux de transport respectueux de l'environnement et une exploitation efficace des ressources.

5.3 Efficacité énergétique et qualité de l'air

En leur qualité de centres économiques et politiques, les villes jouent un rôle déterminant dans l'adaptation au changement climatique et dans l'atténuation de ses effets. Alors qu'elles occupent moins de 4 % de la surface de la terre, elles concentrent plus de 50 % de la population mondiale, proportion qui devrait passer à 75 % d'ici 2050. Aujourd'hui déjà, elles représentent environ deux tiers de la consommation d'énergie globale et plus de 70 % des émissions de gaz à effet de serre. L'urbanisation galopante qui va marquer les années à venir concernera avant tout les pays en développement, si bien que les besoins énergétiques vont exploser, ne serait-ce que pour alimenter le dynamisme économique et l'expansion des infrastructures de base. Les villes des pays en développement devraient dès lors être responsables du gros de l'augmentation attendue des émissions urbaines de gaz à effet de serre. Elles recèlent par conséquent un formidable potentiel en termes d'économies d'émission, à condition de mettre en place les politiques et actions locales requises. Les villes désireuses de développer leurs services publics et d'améliorer leur compétitivité de manière durable en dépit de contraintes budgétaires trouveront des solutions pratiques dans une planification urbaine écologique à haute efficacité énergétique.

En Inde et en Chine par exemple, la Suisse s'engage résolument en faveur d'une telle planification et d'une résistance accrue des villes au changement climatique, en offrant aux administrations nationales et municipales une assistance technique destinée à consolider leurs capacités de gestion notamment. En Roumanie et en Ukraine aussi, la Suisse s'illustre dans l'implémentation d'outils d'évaluation de l'efficacité énergétique et de labels, à commencer par le label des « Cités de l'énergie » (voir encadré ci-dessus).

Dans les villes comme ailleurs, les bâtiments représentent un enjeu majeur dans la lutte contre le changement climatique. A l'heure actuelle, le secteur de la construction représente en effet près de 40 % de la consommation totale d'énergie, qui, elle, génère quelque 30 % des émissions de gaz à effet de serre liées à l'énergie. « Verdir » les investissements infrastructurels prévus, en particulier ceux qui relèvent d'une urbanisation rapide et anarchique dans les pays à revenu intermédiaire, pourrait dès lors avoir un impact considérable. Forte d'une longue expérience dans la construction de bâtiments à haute efficacité énergétique, la Suisse soutient d'ailleurs des programmes de ce type

dans divers pays, dont la Colombie, l'Indonésie, le Vietnam et l'Inde ; ceux-ci s'articulent d'une part autour de la formation de multiples acteurs, politiques compris, en vue d'adopter et de mettre en œuvre des normes de construction, et d'autre part autour d'un travail avec les promoteurs immobiliers et les architectes. De plus, les responsables de la coopération helvétiques œuvrent, en étroite collaboration avec les universités et le secteur privé, au développement et à la standardisation d'un nouveau type de ciment écologique (Limestone Calcined Clay Cement LC3) dont les émissions de CO2 sont inférieures d'environ 30 % par rapport au ciment traditionnel.

Bonnes pratiques

Indo-Swiss Building Energy Efficiency Programme (BEEP)

En partenariat avec le Ministère de l'énergie indien, la Suisse soutient un projet visant à réduire la consommation d'énergie dans les nouveaux bâtiments commerciaux, résidentiels et publics grâce à la promotion de technologies innovantes et de méthodes de construction respectueuses de l'environnement. Celui-ci s'est notamment traduit par la rédaction de directives applicables à la conception d'immeubles résidentiels à haute efficacité énergétique. Lancées par le gouvernement indien, elles figurent dans les contributions nationales auxquelles ce pays s'est engagé dans le cadre de la COP 21.

Non seulement la pollution atmosphérique pèse lourd dans l'augmentation artificielle de l'effet de serre, mais elle est néfaste pour la santé. La Suisse est membre de la Coalition pour le climat et l'air pur (CCAC), qui a joué un rôle clé dans la sensibilisation des décideurs politiques nationaux et internationaux aux dangers de la pollution. Sous l'égide de la CCAC, elle codirige deux initiatives, l'une consacrée à la réduction des émissions de carbone noir par les moteurs et véhicules diesel lourds, l'autre à la réduction des polluants de courte durée de vie et autres polluants issus de la fabrication de briques. Grâce à ses projets sur le terrain, la coopération suisse au développement transmet des connaissances factuelles et des expériences à cette coalition, ainsi qu'à d'autres plateformes dédiées au dialogue politique. Citons à titre d'exemple un projet pilote qui se propose d'améliorer la qualité de l'air en équipant de filtres à particules diesel les bus dans les villes latino-américaines et les véhicules de construction hors route en Chine.

5.4 Intégration sociale dans les villes

En adoptant l'Agenda 2030 pour le développement durable de l'ONU et les ODD, la communauté internationale s'est engagée à veiller à ce que personne ne soit laissé pour compte ; autrement dit, elle admet que la marginalisation est un des principaux défis à relever d'ici 2030. En dépit des promesses que réserve la vie citadine – ou peut-être à cause de celles-ci –, la pauvreté et la marginalisation tendent à devenir des problèmes urbains, notamment dans les économies émergentes et les pays à revenu intermédiaire. En effet, plus que partout ailleurs, la montée des inégalités y est criante, les riches cultivant l'entre-soi loin des quartiers défavorisés. L'urbanisation galopante, reconnue comme étant l'une des priorités majeures du développement durable dans l'ODD 11, met en évidence le phénomène de marginalisation sociale, ne serait-ce qu'à cause de l'inégalité des chances en termes d'éducation, d'économie, de services de base, et d'intégration des exclus, migrants urbains en tête.

A la faveur de cette tendance, les villes ne cessent de gagner en importance en tant que pôles migratoires. Le boom sans précédent des villes au 21^e siècle résulte en grande partie de la progression de la mobilité humaine à large échelle : plus de la moitié du milliard d'individus ayant quitté leur lieu d'origine s'établissent en ville, en quête de protection ou d'une vie meilleure. Compte tenu de leur pouvoir de transformation – tant au niveau sociétal qu'individuel –, les villes attirent une foule de personnes qui choisissent d'y élire domicile à titre provisoire ou permanent. Toutefois, en raison de la ségrégation et de la marginalisation sociale, les migrants urbains ont tendance à

s'implanter dans des zones d'habitat informel. Principaux points d'entrée dans la ville, ces lieux cumulent les défis en matière d'intégration sociale.

La migration est un des facteurs essentiels parmi beaucoup d'autres qui influencent le dynamisme fluide des agglomérations urbaines en pleine expansion ; or c'est ce dynamisme qui change la physionomie des villes. Si ces flux mettent à l'épreuve le tissu social, économique, environnemental et culturel de ces dernières (les infrastructures, les services sociaux, l'accès à l'emploi, la résilience environnementale et, plus encore, la cohésion sociale entre communautés urbaines sont soumis à une pression accrue), ils peuvent être un levier de prospérité extraordinaire et faire reculer la pauvreté rurale, dans la mesure où ces migrants maintiennent des liens à travers les systèmes familiaux et communautaires.

Si l'on entend se saisir de cette problématique de la marginalisation, il est capital de miser sur une planification urbaine et une gouvernance locale solides. A la fois au niveau politique et opérationnel, la Suisse s'efforce dès lors de promouvoir une meilleure reconnaissance des villes, de travailler avec les municipalités comme avec les acteurs de la société civile et de créer les conditions propices à l'intégration des nouveaux arrivants en leur donnant des outils pour tirer davantage profit des nouveaux moyens de gagner leur vie qui s'offrent à eux. L'engagement helvétique se décline en trois volets : 1) documenter, grâce à un projet de recherche en Afrique de l'Ouest (Bénin) la corrélation entre migration et processus urbains et les implications de la migration urbaine sur le développement humain ; 2) favoriser le rôle de la gouvernance urbaine sur la migration et le développement en participant au dialogue politique et à l'échange d'expériences à tous les niveaux, concertation politique et dialogue entre les villes compris ; 3) consolider la gouvernance locale en matière de migration & développement, grâce à des projets innovants et au renforcement des capacités des autorités locales et des responsables urbains, afin que leurs politiques et planifications des villes prennent en compte les enjeux de la migration.

Les efforts de la Suisse en vue de faire reculer la pauvreté et la marginalisation dans les villes ne se limitent pas à cet engagement à mi-chemin entre migration et urbanisation : elle mène ce combat également dans le cadre d'autres priorités thématiques comme l'éducation de base et la formation professionnelle, le développement du secteur privé et des services financiers, les réformes de l'Etat et de l'économie (décentralisation comprise), la gouvernance locale participative, l'eau ou la santé. Dès lors, en soutenant des initiatives destinées à renforcer la gouvernance locale, à améliorer les services de base ou à encourager la recherche d'emploi et de revenu (voir exemple ci-dessous), la Suisse contribue à déjouer la marginalisation sociale dans les contextes urbains.

Formation professionnelle de jeunes à risque (Projovent - Honduras)

Depuis 2013, la Suisse a appuyé un projet de formation professionnelle destiné aux jeunes qui grandissent dans les quartiers de grandes villes du Honduras où règne un niveau de violence élevé. Le programme transmet aux jeunes non seulement des connaissances techniques mais aussi des compétences d'ordre plus général. Deux secteurs sont ici en ligne de mire : le bâtiment et le tourisme, où la demande en main d'œuvre sur le marché du travail est très forte. A noter que les formations sont conçues dans l'optique de répondre aux besoins concrets. L'intégration de ces jeunes sur le marché du travail est facilitée par une offre de formation accessible au plus grand nombre. Ils se voient ainsi proposer une alternative à la tentation d'entrer dans des bandes et d'intégrer les réseaux du crime organisé. Avec ce projet, la Suisse participe à la prévention de la violence dans un pays qui connaît le taux d'homicides le plus élevé au monde.