

## Limites et opportunités des projets d'agglomération

### Analyse de la gouvernance et de la mise en œuvre du projet Chablais Agglo

---

Lucas Crettenand

Sous la direction du Prof. Thierry Largey

Sous l'expertise du Prof. Jean Ruegg



*Ce travail n'a pas été rédigé en vue d'une publication, d'une édition ou diffusion. Son format et tout ou partie de son contenu répondent donc à cet état de fait. Les contenus n'engagent pas l'Université de Lausanne. Ce travail n'en est pas moins soumis aux règles sur le droit d'auteur. À ce titre, les citations tirées du présent mémoire ne sont autorisées que dans la mesure où la source et le nom de l'auteur-e sont clairement cités. La loi fédérale sur le droit d'auteur est en outre applicable.*

*Je déclare sur l'honneur avoir déposé la version finale de mon manuscrit.*

Illustration de la page de garde : Territoire chablaisien avec, en arrière-plan, les Dents du Midi (Chablais Région, 2025).

## REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude envers toutes les personnes qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à l'élaboration de ce mémoire.

Je remercie tout particulièrement toutes les personnes que j'ai interrogées dans le cadre de ce travail qui ont accepté de me consacrer de leur temps pour un entretien. Leurs témoignages, riches et perspicaces, ont été essentiels à la construction de cette recherche.

Je suis également très reconnaissant à M. Norbert Zufferey, Mme Aurélie Fiorucci et Mme Mathilde Ley qui m'ont permis de m'immerger dans le tissu territorial du Chablais, en facilitant les contacts avec les acteurs locaux et en m'apportant de précieux conseils, notamment pour la construction des grilles d'entretien.

Mes remerciements s'adressent également à M. Thierry Largey, directeur de mémoire, pour son accompagnement rigoureux, sa disponibilité et ses remarques toujours pertinentes tout au long de ce travail.

Enfin, j'adresse ma reconnaissance à mes proches, et tout particulièrement à mes parents et à mon amie, pour leur soutien indéfectible. Une mention spéciale revient à mon père, dont les relectures attentives m'ont été d'une aide précieuse.

## **RÉSUMÉ**

La présente thèse de mémoire s'intéresse à la gouvernance territoriale en Suisse à travers l'étude du projet Chablais Agglo, dans le cadre plus large de la politique des agglomérations. Il vise à analyser comment les acteurs locaux, régionaux et cantonaux impliqués dans Chablais Agglo perçoivent les directives fédérales, s'organisent collectivement autour de celles-ci, et mettent en œuvre des mesures concrètes dans un contexte institutionnel spécifique marqué par l'intercantonalité. L'enquête de terrain qualitative permet d'identifier les principaux leviers et obstacles rencontrés lors de la mise en œuvre des mesures du projet d'agglomération.

L'analyse met en évidence un double registre de freins à la mise en œuvre. D'une part, des contraintes externes limitent fortement la marge de manœuvre du projet : la lourdeur des procédures administratives, les oppositions, les désynchronisations temporelles entre les instruments de planification, la dépendance à de grands projets structurants échappant au niveau local, ou encore les asymétries cantonales en matière de pilotage. D'autre part, des facteurs internes propres aux dynamiques organisationnelles de Chablais Agglo compliquent également l'avancement des mesures : l'inadéquation des calendriers budgétaires, la gouvernance parfois floue, la hiérarchisation insuffisante des priorités, et l'intégration encore limitée des acteurs non institutionnels.

Malgré ces freins, les acteurs expriment un fort attachement au principe d'une planification à l'échelle supracommunale et intercantonale. Le projet d'agglomération est largement reconnu comme un outil vertueux de coordination qui favorise le dialogue intercommunal et la construction d'une vision partagée du développement du territoire fonctionnel chablaisien. Ce n'est donc pas la logique de coopération qui est remise en question, mais le cadre fédéral dans lequel elle s'inscrit, perçu comme rigide et difficilement assimilable, en particulier pour les plus petites communes. C'est en effet dans la mise en œuvre concrète des ambitions collaboratives que les difficultés persistent encore aujourd'hui malgré des améliorations notables observées ces dernières années.

### **Mots-clés :**

Gouvernance territoriale, espace fonctionnel, projet d'agglomération, coordination institutionnelle, planification supracommunale, échelle régionale, aménagement du territoire, mobilité durable, mise en œuvre, cofinancement fédéral.

## **SUMMARY**

This master's thesis examines territorial governance in Switzerland through the case study of the Chablais Agglo project, within the broader framework of the federal agglomeration policy. Its objective is to analyze how local, regional, and cantonal actors involved in Chablais Agglo perceive federal directives, organize collectively around them, and implement concrete measures within a specific institutional context marked by intercantonal dynamics. The qualitative fieldwork makes it possible to identify the main levers and obstacles encountered during the implementation of the agglomeration project's measures.

The analysis highlights a dual register of barriers to implementation. On the one hand, external constraints significantly restrict the project's room for maneuver : the burden of administrative procedures, political opposition, temporal desynchronization between planning instruments, dependence on large structuring projects beyond local control, and cantonal asymmetries in terms of steering capacity. On the other hand, internal factors specific to the organizational dynamics of Chablais Agglo also hinder progress : the misalignment of budgetary calendars, occasionally unclear governance, insufficient prioritization of objectives, and the still limited integration of non-institutional actors.

Despite these obstacles, stakeholders express strong commitment to the principle of planning at a supra-municipal and intercantonal scale. The agglomeration project is widely recognized as a valuable coordination tool that fosters inter-municipal dialogue and the construction of a shared vision for the development of the functional Chablais territory. What is called into question, therefore, is not the logic of cooperation itself, but rather the federal framework in which it is embedded, perceived as rigid and difficult to assimilate, particularly for the smaller municipalities. Indeed, it is in the concrete implementation of collaborative ambitions that difficulties persist to this day, despite notable improvements observed in recent years.

### **Keywords :**

Territorial governance, functional area, agglomeration project, institutional coordination, supra-municipal planning, regional scale, spatial planning, sustainable mobility, implementation, federal co-financing.

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                               |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>PREMIÈRE PARTIE : CADRE THÉORIQUE .....</b>                                                                | <b>11</b> |
| 1. Introduction.....                                                                                          | 11        |
| 1.1 Les limites de la planification à l'échelle institutionnelle .....                                        | 11        |
| 1.2 L'espace fonctionnel comme nouvelle perspective .....                                                     | 13        |
| 2. Politique des agglomérations 2001 .....                                                                    | 15        |
| 2.1 Les zones urbaines : moteurs économiques et sociaux.....                                                  | 15        |
| 2.2 L'étalement urbain.....                                                                                   | 16        |
| 2.3 La suburbanisation et ses conséquences.....                                                               | 16        |
| 2.4 Ségrégation sociale et inégalités territoriales .....                                                     | 16        |
| 2.5 Défis de gestion territoriale – gouvernance : collaboration verticale .....                               | 16        |
| 2.6 Défis de gestion territoriale – gouvernance : collaboration horizontale .....                             | 17        |
| 3. Politique des agglomérations 2016+ .....                                                                   | 19        |
| 4. Le projet d'agglomération – instrument central de la politique des agglomérations .....                    | 21        |
| 5. Coordination avec les diverses planifications .....                                                        | 22        |
| 5.1 Visions et stratégies au niveau national.....                                                             | 22        |
| 5.2 Législation fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT et OAT) .....                                   | 22        |
| 5.3 Coordination avec les planifications cantonales.....                                                      | 23        |
| 5.4 Plan directeur cantonal vaudois (PDCn) .....                                                              | 23        |
| 5.5 Plan directeur cantonal valaisan (PDCv).....                                                              | 23        |
| 5.6 Coordination avec les projets intercantonaux d'envergure.....                                             | 24        |
| 5.7 Coordination avec les planifications communales .....                                                     | 24        |
| 6. Programme et directives fédérales des projets d'agglomération.....                                         | 25        |
| 6.1 Cadre légal .....                                                                                         | 25        |
| 6.2 Étapes du PTA .....                                                                                       | 26        |
| 6.3 Périmètre et droit aux contributions .....                                                                | 27        |
| 6.4 Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération .....                            | 28        |
| 6.5 Exigences de base.....                                                                                    | 28        |
| 6.6 Critères d'efficacité .....                                                                               | 28        |
| 6.7 Évaluation des mesures .....                                                                              | 29        |
| 6.8 Évaluation du projet d'agglomération .....                                                                | 30        |
| 7. Évolution des directives des projets d'agglomération .....                                                 | 32        |
| 8. Les défis rencontrés lors des projets d'agglomération de 1 <sup>re</sup> et 2 <sup>e</sup> génération..... | 34        |
| <b>DEUXIÈME PARTIE : CAS D'ÉTUDE .....</b>                                                                    | <b>35</b> |
| 1. Le Chablais : Présentation générale .....                                                                  | 35        |
| 1.1 Le Chablais suisse : une morphologie singulière .....                                                     | 35        |
| 1.2 Un développement urbain fragmenté et centré sur l'automobile.....                                         | 36        |
| 1.3 Un territoire agricole à forte identité régionale .....                                                   | 37        |

|                                                              |                                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1.4                                                          | Une dynamique démographique et économique en pleine mutation .....                                   | 37        |
| 1.5                                                          | Une gouvernance intercantonale .....                                                                 | 38        |
| 2.                                                           | Évolution du projet Chablais Agglo .....                                                             | 38        |
| 2.1                                                          | Début de l'association régionale .....                                                               | 38        |
| 2.2                                                          | Début du projet Chablais Agglo .....                                                                 | 41        |
| 2.3                                                          | Dépôt du projet d'agglomération de 2 <sup>e</sup> génération .....                                   | 42        |
| 2.4                                                          | Dépôt du projet d'agglomération de 3 <sup>e</sup> génération .....                                   | 44        |
| 2.5                                                          | Dépôt du projet d'agglomération de 4 <sup>e</sup> génération – Plan directeur intercommunal .....    | 47        |
| 2.6                                                          | Bilan du projet Chablais Agglo de 2 <sup>e</sup> , 3 <sup>e</sup> et 4 <sup>e</sup> génération ..... | 48        |
| 2.7                                                          | Extension du périmètre de Chablais Agglo à 8 communes .....                                          | 50        |
| 2.8                                                          | Dépôt du projet d'agglomération de 5 <sup>e</sup> génération – Plan directeur intercommunal .....    | 51        |
| 3.                                                           | Gouvernance du projet Chablais Agglo .....                                                           | 51        |
| 3.1                                                          | Répartition des rôles entre les niveaux institutionnels .....                                        | 51        |
| 3.2                                                          | Fonctionnement des organes de gouvernance de Chablais Agglo .....                                    | 52        |
| 3.3                                                          | Évolution de la gouvernance de Chablais Agglo .....                                                  | 53        |
| <b>TROISIÈME PARTIE : PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODOLOGIE.....</b> |                                                                                                      | <b>55</b> |
| 1.                                                           | Problématique .....                                                                                  | 55        |
| 2.                                                           | Méthodologie .....                                                                                   | 56        |
| 2.1                                                          | Étudier quoi ? .....                                                                                 | 57        |
| 2.2                                                          | Étudier comment ? .....                                                                              | 58        |
| <b>QUATRIÈME PARTIE : ANALYSE .....</b>                      |                                                                                                      | <b>59</b> |
| 1.                                                           | Directives fédérales pour les projets d'agglomération .....                                          | 59        |
| 1.1                                                          | Un levier structurant pour la planification supracommunale .....                                     | 59        |
| 1.2                                                          | Une cadence quadriennale jugée contraignante par les acteurs communaux .....                         | 60        |
| 1.3                                                          | Exigence et légitimité dans la gouvernance fédérale .....                                            | 63        |
| 1.4                                                          | Vers une meilleure intégration des enjeux environnementaux et paysagers ? .....                      | 64        |
| 1.5                                                          | Synthèse .....                                                                                       | 65        |
| 2.                                                           | Le périmètre du projet Chablais Agglo .....                                                          | 66        |
| 2.1                                                          | Une cohérence fonctionnelle largement partagée .....                                                 | 66        |
| 2.2                                                          | Des ajustements ciblés envisagés .....                                                               | 67        |
| 2.3                                                          | Les limites d'un élargissement du périmètre non maîtrisé .....                                       | 67        |
| 2.4                                                          | Repenser la limite des 550 mètres ? .....                                                            | 68        |
| 2.5                                                          | Segmenter en sous-espaces fonctionnels : une alternative structurelle .....                          | 69        |
| 2.6                                                          | Synthèse .....                                                                                       | 70        |
| 3.                                                           | Rôle et compétences des acteurs du projet Chablais Agglo .....                                       | 71        |
| 3.1                                                          | Entre pilotage stratégique et appropriation politique : une gouvernance partiellement incarnée ..    | 71        |
| 3.2                                                          | Des ajustements opérationnels à la recherche d'une meilleure coordination .....                      | 72        |
| 3.3                                                          | Chablais Agglo et Chablais Région : un emboîtement institutionnel .....                              | 73        |

|     |                                                                                                                         |            |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.4 | Un bureau technique professionnalisé : entre appui renforcé et limites de la régionalisation .....                      | 75         |
| 3.5 | Intégration limitée des acteurs non-institutionnels .....                                                               | 76         |
| 3.6 | Synthèse .....                                                                                                          | 76         |
| 4.  | Collaborations entre les acteurs et coordination entre les planifications .....                                         | 77         |
| 4.1 | Une synergie intercommunale au cœur de Chablais Agglo .....                                                             | 77         |
| 4.2 | L'intercantonalité dans Chablais Agglo : entre levier structurant et complexité administrative ...                      | 78         |
| 4.3 | Un empilement plus qu'un emboîtement ? La difficile coordination des outils de planification ..                         | 82         |
| 4.4 | Synthèse .....                                                                                                          | 83         |
| 5.  | Plan directeur intercommunal .....                                                                                      | 83         |
| 5.1 | Une réponse cantonale à l'absence d'instruments efficaces .....                                                         | 84         |
| 5.2 | Vers une coordination plus élargie des politiques à incidence territoriale avec le Plan directeur intercommunal ? ..... | 85         |
| 5.3 | Procédures contrastées de validation du Plan directeur intercommunal .....                                              | 86         |
| 5.4 | Le Plan directeur intercommunal, levier de légitimation et de cohérence intercommunale .....                            | 86         |
| 5.5 | Une articulation complexe avec le PA et les autres planifications .....                                                 | 87         |
| 5.6 | Synthèse .....                                                                                                          | 88         |
| 6.  | Mise en œuvre des mesures du projet Chablais Agglo .....                                                                | 89         |
| 6.1 | Une surcharge initiale : le syndrome de la « liste au Père Noël » .....                                                 | 89         |
| 6.2 | Une dynamique freinée par la lourdeur des procédures et le foisonnement administratif .....                             | 90         |
| 6.3 | Ressources financières : des marges de manœuvre limitées .....                                                          | 90         |
| 6.4 | L'effet d'engorgement créé par la dépendance aux projets supérieurs .....                                               | 92         |
| 6.5 | Des problèmes de gouvernance, de coordination, et de pilotage interne .....                                             | 93         |
| 6.6 | Synthèse .....                                                                                                          | 95         |
|     | <b>CINQUIÈME PARTIE : DISCUSSION ET CONCLUSION .....</b>                                                                | <b>96</b>  |
| 1.  | Discussion .....                                                                                                        | 96         |
| 1.1 | Retour sur les hypothèses .....                                                                                         | 96         |
| 1.2 | Limites de la thèse de mémoire .....                                                                                    | 106        |
| 2.  | Conclusion .....                                                                                                        | 106        |
|     | <b>SIXIÈME PARTIE : BIBLIOGRAPHIE .....</b>                                                                             | <b>109</b> |
| 1.  | Bibliographie .....                                                                                                     | 109        |
| 2.  | Liste des entretiens .....                                                                                              | 116        |
|     | <b>ANNEXES .....</b>                                                                                                    | <b>117</b> |
|     | Grilles d'entretien .....                                                                                               | 117        |

## **LISTE DES FIGURES**

|                                                                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figure 1 : Articulations entre la politique des agglomérations et celles des espaces ruraux et des régions de montagne..... | 19 |
| Figure 2 : Cinq étapes du programme en faveur du trafic d'agglomération .....                                               | 26 |
| Figure 3 : Calendrier fédéral des projets d'agglomération.....                                                              | 27 |
| Figure 4 : Critères et déroulement de l'évaluation des mesures .....                                                        | 29 |
| Figure 5 : Détermination du taux de contribution .....                                                                      | 30 |
| Figure 6 : Délimitation du territoire du Chablais suisse avec les noms des communes.....                                    | 35 |
| Figure 7 : Périmètre du projet Chablais Agglo de 5 <sup>e</sup> génération .....                                            | 50 |
| Figure 8 : Structure gouvernementale du projet Chablais Agglo de 4 <sup>e</sup> génération.....                             | 53 |

## **LISTE DES ABRÉVIATIONS**

|                 |                                                                                                               |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AggloPol</b> | Politique des agglomérations                                                                                  |
| <b>al.</b>      | alinéa(s)                                                                                                     |
| <b>AOMC</b>     | Ligne ferroviaire Aigle-Ollon-Monthey-Champéry                                                                |
| <b>ARE</b>      | Office fédéral du développement territorial                                                                   |
| <b>art.</b>     | article(s)                                                                                                    |
| <b>CDS</b>      | Conférence des directeurs cantonaux de la santé                                                               |
| <b>CFF</b>      | Chemins de fer fédéraux suisses                                                                               |
| <b>COPIL</b>    | Comité de pilotage du projet Chablais Agglo                                                                   |
| <b>CPS</b>      | Conception Paysage Suisse                                                                                     |
| <b>Cst.</b>     | Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)                                    |
| <b>DETEC</b>    | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication                   |
| <b>DGAIC</b>    | Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (Vaud)                                      |
| <b>DPTA</b>     | Directives pour le programme en faveur du trafic d'agglomération                                              |
| <b>GT</b>       | Groupe technique du projet Chablais Agglo                                                                     |
| <b>LAT</b>      | Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (RS 700)                                         |
| <b>LATC</b>     | Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (RS 700.11) (Vaud)                |
| <b>LcAT</b>     | Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987 (RS 701.1) (Valais)   |
| <b>LIM</b>      | Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne du 21 mars 1997 (RS 901.1) (abrogée) |
| <b>LUMin</b>    | Loi sur l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales du 21 juin 1996 (RS 641.61)                         |
| <b>LVLEne</b>   | Loi sur l'énergie du 16 mai 2006 (RS 730.01) (Vaud)                                                           |
| <b>OAT</b>      | Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (RS 700.1)                                         |
| <b>OFS</b>      | Office fédéral de la statistique                                                                              |
| <b>OIDC</b>     | Organisme intercantonal de développement du Chablais                                                          |
| <b>OUMin</b>    | Ordonnance sur l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales du 20 novembre 1996 (RS 641.611)             |
| <b>PA</b>       | Projet d'agglomération                                                                                        |
| <b>PACOM</b>    | Plan d'affectation communal (Vaud)                                                                            |
| <b>PAZ</b>      | Plan d'affectation des zones (Valais)                                                                         |
| <b>PDc</b>      | Plan directeur cantonal (Valais)                                                                              |
| <b>PDCn</b>     | Plan directeur cantonal (Vaud)                                                                                |

|                |                                                                                                |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PDi</b>     | Plan directeur intercommunal                                                                   |
| <b>PERM</b>    | Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne                                   |
| <b>PTA</b>     | Programme en faveur du trafic d'agglomération                                                  |
| <b>RLAT</b>    | Règlement d'application de la LATC du 19 septembre 1986 (RS 700.11.1)                          |
| <b>RLVLEne</b> | Règlement d'application de la loi du 16 mai 2006 sur l'énergie du 4 octobre 2006 (RS 730.01.1) |
| <b>RS</b>      | Recueil systématique                                                                           |
| <b>SDA</b>     | Surface d'assolement                                                                           |
| <b>SDT</b>     | Service du développement territorial (Valais)                                                  |
| <b>ss</b>      | suivant(e)s                                                                                    |
| <b>TPC</b>     | Transports Publics du Chablais                                                                 |
| <b>UVS</b>     | Union des Villes Suisses                                                                       |
| <b>VACo</b>    | Villes et agglomérations ayant droit aux contributions                                         |

## **PREMIÈRE PARTIE : CADRE THÉORIQUE**

### **1. Introduction**

#### ***1.1 Les limites de la planification à l'échelle institutionnelle***

Pour appréhender l'organisation territoriale en Suisse, il est essentiel de comprendre les bases de l'aménagement du territoire et la répartition des compétences entre les différents niveaux d'autorité : Confédération, cantons et communes. La Confédération fixe les principes fondamentaux en matière d'aménagement du territoire, tels que définis à l'art. 75 al. 1 Cst. qui impose une utilisation judicieuse et mesurée du sol. Elle élabore également des plans sectoriels dans des domaines stratégiques comme les infrastructures de transport, l'énergie, l'agriculture et les sites militaires. Ces plans sectoriels, à portée nationale, sont contraignants pour les cantons et les communes. Les cantons, quant à eux, jouent un rôle central. L'art. 75 Cst. leur attribue la responsabilité principale de l'aménagement du territoire qu'ils exercent prioritairement à travers le plan directeur cantonal (art. 6 ss LAT). Ce plan définit les grandes orientations de développement territorial pour chaque canton, en coordonnant les différentes activités de planification sur leur territoire respectif (COSAC, 2016). Il doit respecter les objectifs des plans sectoriels fédéraux et est soumis à l'approbation de la Confédération, garantissant ainsi une harmonisation nationale (EspaceSuisse, 2021). Cette obligation figure à l'art. 6 al. 4 LAT.

Au niveau local, le plan d'affectation (art. 14 ss LAT) précise l'utilisation du sol de manière contraignante, parcelle par parcelle. Cet outil qui comprend un plan de zones et un règlement sur les constructions, détermine notamment les zones à bâtir, agricoles et protégées. Ce plan d'affectation est homologué par l'autorité cantonale (art. 26 LAT) pour assurer sa conformité avec les directives supérieures. En règle générale, cette responsabilité incombe aux communes, bien que le cadre cantonal puisse varier (EspaceSuisse, 2021). Par exemple, dans les cantons du Valais et de Vaud, les communes sont tenues d'élaborer un plan d'affectation couvrant l'ensemble de leur territoire, conformément à l'art. 11 al. 1 de la LcAT et l'art. 22 al. 1 LATC. À l'inverse, dans le canton de Genève, l'aménagement du territoire, y compris le plan d'affectation, est intégralement géré par l'autorité cantonale. Le canton de Vaud, quant à lui, garantit l'autonomie communale en matière d'aménagement, comme stipulé à l'art. 139 al. 1 de sa Constitution, tout en veillant à une utilisation rationnelle et économe du sol (art. 55 al. 1 Cst. -VD). Cette autonomie apparaît également dans la loi valaisanne, bien que de manière plus nuancée (art. 1 LcAT).

Ainsi, le fédéralisme suisse repose sur une forte autonomie communale, largement influencée par le principe de subsidiarité (Tanquerel, 2015). Ce principe qui sous-tend l'organisation politique en Suisse, implique que les décisions doivent être prises par le niveau d'autorité le plus apte à les gérer efficacement. Les niveaux supérieurs n'interviennent que lorsque les niveaux inférieurs ne peuvent plus remplir leurs tâches (Dumont, 2021). Ce système décentralisé est avant tout structuré par l'art. 3 Cst. qui confère aux cantons toutes les compétences qui ne sont pas expressément attribuées à la

Confédération. À cela s'ajoute l'art. 50 qui garantit constitutionnellement l'autonomie des communes, tout en précisant que l'étendue de cette autonomie est définie par le droit cantonal. Cette garantie vise à protéger les communes dans l'exercice de leurs compétences. Toutefois, malgré cette répartition claire des compétences et la reconnaissance d'une large autonomie communale, les enjeux contemporains de l'aménagement du territoire tendent à dépasser les cadres institutionnels traditionnels (Nahrath, Varone & Gerber, 2009).

Cette tension met en lumière une réalité de plus en plus évidente : qu'il s'agisse de problématiques écologiques, économiques ou sociales, les questions territoriales nécessitent des solutions transversales et coordonnées. Or, dans la pratique, la planification reste largement inscrite dans une organisation institutionnelle rigide où chaque niveau privilégie ses propres priorités et compétences (Largey, 2022).

À cela s'ajoute un découpage sectoriel des politiques publiques qui cloisonne l'action étatique en domaines distincts (transport, environnement, énergie, etc.) et entrave une vision intégrée des problématiques. Cette structuration sectorielle, issue de la spécialisation administrative des décennies passées (Jobert & Muller, 1987 ; Jenkins-Smith & Sabatier, 1993), se superpose à la division territoriale, aboutissant ainsi à un double découpage institutionnel et sectoriel (Nahrath & Varone, 2007).

En raison de ce double découpage, de nombreux secteurs de l'action publique, en particulier les politiques dites « à incidence spatiale », comme l'environnement, la gestion des risques, les transports ou l'aménagement du territoire, peinent à s'inscrire dans cette organisation sectorielle et territoriale cloisonnée (Nahrath & Varone, 2007). Ces politiques se heurtent en effet à un décalage entre leur périmètre d'action et les logiques sectorielles et territoriales prédéfinies, rendant la réponse aux enjeux collectifs plus complexe (Benninghoff, Knoepfel, Terribilini & Varone, 2004). En pratique, les problèmes collectifs dépassent souvent les frontières administratives et les divisions sectorielles, exigeant une coordination et une flexibilité difficilement atteignables dans le cadre institutionnel en place. En conséquence, les solutions requises pour répondre aux défis territoriaux s'opposent à la rigidité institutionnelle en place (Messer, 2017).

Ce « *contenant en tension* » (Taylor, 1994), issu de la superposition des cloisonnements sectoriels et territoriaux, entrave fortement la capacité des autorités à élaborer des réponses flexibles, transversales et adaptées aux défis contemporains. La LAT tente d'apporter certaines réponses à cette problématique en introduisant des mécanismes de collaboration et de coordination intercommunales. Toutefois, ces réponses demeurent timides et s'inscrivent dans une logique de planification fondée sur les structures institutionnelles existantes.

L'art. 1 al. 1 LAT, pose le principe fondamental selon lequel la Confédération, les cantons et les communes doivent « coordonner celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire » et s'efforcer de garantir « un développement harmonieux de l'ensemble du pays ». Cette exigence de coordination est reprise à l'art. 2 qui précise que les plans d'aménagement doivent être

établis par les trois niveaux d'autorité et faire l'objet d'une mise en concordance mutuelle. A l'échelle communale, l'art. 15 al. 3 LAT impose que « l'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales ». Cette disposition reconnaît la nécessité d'une coordination intercommunale, mais elle ne s'accompagne pas d'une réelle planification à l'échelle supracommunale ou régionale. Il s'agit plutôt d'une exigence de compatibilité entre planifications communales. En parallèle, les plans directeurs cantonaux, conformément à l'art. 8a al. 1 let. a LAT, doivent indiquer « la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale », ainsi que « la manière de coordonner l'urbanisation et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain » (art. 8a al. 1 let. b LAT). Bien que ces dispositions traduisent une volonté de dépassement des logiques strictement sectorielles, elles se concentrent principalement sur la coordination entre urbanisation et transport et restent alors centrées sur une coordination sectorielle limitée.

En définitive, la LAT encourage la coordination entre niveaux institutionnels sans réellement dépasser la logique du double-cloisonnement. Les instruments de planification demeurent liés aux territoires institutionnels, ce qui limite leur capacité à répondre de manière intégrée aux enjeux territoriaux contemporains.

### ***1.2 L'espace fonctionnel comme nouvelle perspective***

Le concept d'espace fonctionnel invite alors à repenser l'organisation territoriale des activités humaines, notamment en dépassant les limites administratives traditionnelles. En sciences politiques, ce concept a fait l'objet de nombreuses réflexions, définissant l'espace fonctionnel comme

*« un espace social, plus ou moins clairement territorialisé qui s'organise autour de rivalités — et donc de régulations publiques de ces dernières — pour l'accès, l'appropriation et la redistribution de biens et services, tant matériels qu'immatériels, nécessaires à la satisfaction de besoins ou à la réalisation d'activités, aussi bien individuels que collectifs. Un espace fonctionnel constitue donc un « champ » au sein duquel se construit un problème collectif à résoudre, reconnu politiquement comme tel (c'est-à-dire construit au travers de luttes politiques) par divers acteurs privés et publics. Il représente ainsi le périmètre social ou géographique qui est accepté comme pertinent pour gérer ledit problème. Il fonctionne également comme l'espace politique légitime et adéquat, en termes d'efficacité présumée, pour arbitrer les rivalités entre les producteurs et les destinataires des biens et services en jeu. Plus encore, il matérialise souvent le lieu de (re)définition et de (re)distribution des droits de propriété, de disposition, d'accès et d'usage de ceux-ci » (Nahrath & Varone, 2007).*

L'espace fonctionnel se définit donc simultanément comme un espace de rivalité et un espace de régulation de ces rivalités (Nahrath & Varone, 2007). En d'autres termes, il vise à identifier et à mobiliser

l'échelle la plus appropriée pour traiter chaque problématique territoriale (Largey, 2022). Cette approche devient de plus en plus cruciale dans le contexte actuel, marqué par des transformations rapides et des pressions accrues sur l'espace.

Historiquement, la Suisse a connu une grande stabilité institutionnelle entre 1815 et 2000 (Schuler, Dessemontet, Joye & Perlik, 2005).

Cependant, depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, plusieurs tendances ont intensifié les pressions sur l'usage du sol. Parmi ces facteurs figurent l'accroissement démographique, l'éclatement des ménages, et surtout une densification notable des flux de mobilité, qu'il s'agisse des déplacements domicile-travail ou des activités de loisirs. Ces flux, de plus en plus intenses, transcendent fréquemment les frontières communales, cantonales, voire nationales (Ruegg, 2007).

Face à ces dynamiques, l'analyse territoriale ne peut plus se limiter aux habitants d'une commune spécifique. Désormais, l'attention se porte sur l'usager et son « territoire du quotidien », c'est-à-dire les lieux qu'il fréquente pour travailler, se détendre ou accéder à des services (Tranda-Pittion, 2010). Ce concept rejoint celui du territoire de bassin de vie qui reflète les pratiques quotidiennes des populations, indépendamment des frontières administratives établies (Leloup, Moyart & Pecqueur, 2005). Ces pratiques transgressent régulièrement les limites institutionnelles, créant ainsi un décalage structurel entre espaces fonctionnels et espaces institutionnels.

L'espace fonctionnel ambitionne de résoudre les problématiques collectives à la bonne échelle, sans pour autant prôner l'effacement des frontières institutionnelles. Au contraire, ces dernières restent essentielles. La réussite des projets s'appuie sur des ressources variées (institutionnelles, politiques, humaines, financières, cognitives, etc.) qui continuent d'être générées et mobilisées dans le cadre des territoires institutionnels (Nahrath & Varone, 2007). Ainsi, l'espace fonctionnel ne cherche pas à remplacer l'espace institutionnel, mais à le compléter en proposant une flexibilité adaptée aux réalités contemporaines.

Un autre aspect fondamental du concept réside dans sa dimension temporelle. Les espaces fonctionnels sont conçus pour être évolutifs et flexibles, s'ajustant aux caractéristiques spécifiques et aux dynamiques des problèmes publics à résoudre. Leur périmètre peut varier en fonction de l'évolution des enjeux et des rivalités entre acteurs concernés (Largey, 2022). Cette adaptabilité inscrit le concept dans une perspective à la fois durable et réactive. Cependant, cette flexibilité se heurte rapidement à la rigidité des limites politico-administratives en place. Si l'espace fonctionnel offre une vision prometteuse, il reste confronté à des contraintes institutionnelles qui rendent sa mise en œuvre complexe. En ce sens, il constitue un idéal dont la réalisation dépendra de la capacité des différents acteurs à collaborer et à dépasser les cloisonnements traditionnels (Walter & Roy-Baillargeon, 2015).

## **2. Politique des agglomérations 2001**

À partir des constats théoriques précédemment exposés, il devient essentiel d'examiner comment ces enjeux se manifestent concrètement sur le territoire suisse. Dès les années 1990, les villes suisses connaissent en effet de profondes mutations, à la fois démographiques, économiques et spatiales (Conseil fédéral, 2001). Bien qu'elles concentrent près des deux tiers de la population et constituent le moteur de l'activité économique nationale, ces zones urbaines sont confrontées à des défis croissants. L'étalement urbain, la suburbanisation, la fragmentation institutionnelle et les inégalités socio-spatiales fragilisent leur fonctionnement et leur cohésion. Ces évolutions traduisent un décalage de plus en plus marqué entre le territoire institutionnel, défini par les frontières communales et cantonales, et le territoire fonctionnel, modelé par les pratiques quotidiennes de mobilité, d'emploi et d'habitat (Conseil fédéral, 2001).

Face à ces constats, la Confédération engage, dès la fin des années 1990, une réflexion sur la nécessité d'agir à une échelle mieux adaptée aux réalités urbaines. En 1999, le Conseil fédéral reconnaît que les défis rencontrés par les agglomérations urbaines ne peuvent être relevés au seul niveau local et qu'une collaboration étroite entre Confédération, cantons et villes s'impose. Cette logique partenariale s'appuie sur le principe de co-responsabilité inscrit à l'art. 50 Cst. (Conseil fédéral, 2001). Elle se concrétise en 2001 avec la création de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), plateforme de coordination et de dialogue entre les différents niveaux de gouvernance (Conseil fédéral, 2001). Son objectif est de permettre à la Confédération d'intervenir en amont des projets, dépassant ainsi un simple rôle de soutien financier (Corminboeuf, 2013). Cette même année, la politique des agglomérations est officiellement lancée. Elle vise à mieux répondre aux problématiques spécifiques des espaces urbains suisses évoquées ci-dessus et qui sont détaillées dans les sections suivantes.

### ***2.1 Les zones urbaines : moteurs économiques et sociaux***

Les agglomérations jouent un rôle clé dans l'économie suisse. Elles concentrent une grande part de l'activité économique et de la population. Par exemple, entre 1995 et 1999, le PIB par habitant dans le canton de Zurich a progressé en moyenne de 2% par an, contre seulement 1,1% pour l'ensemble du pays (Conseil fédéral, 2001). Cette dynamique attire de nombreuses entreprises qui y trouvent des avantages compétitifs tels que la proximité des clients et des fournisseurs, un accès facilité à une main-d'œuvre qualifiée et des infrastructures de transport performantes. De même, la population est attirée par la diversité des emplois, des services et des loisirs disponibles (Kübler, 2005).

Cette concentration urbaine est un phénomène durable, car les centres urbains disposent d'atouts leur permettant de rester attractifs dans un contexte de concurrence entre les territoires. Toutefois, cette croissance engendre aussi des défis importants en matière d'aménagement du territoire et de qualité de vie (Da Cunha, 1994).

## ***2.2 L'étalement urbain***

À partir des années 1980, l'expansion du milieu bâti en Suisse s'est nettement accélérée. Entre 1980 et 1990, les surfaces consacrées à l'habitat et aux infrastructures ont augmenté de 13% à l'échelle nationale. Cette croissance rapide a entraîné plusieurs effets problématiques : des coûts élevés pour les nouvelles infrastructures, une urbanisation parfois désorganisée, une pression accrue sur les paysages et l'environnement, ainsi que des difficultés en matière de densité et de mixité urbaine (Conseil fédéral, 2001).

## ***2.3 La suburbanisation et ses conséquences***

On observe depuis les années 1970 une suburbanisation croissante, marquée par la dispersion résidentielle. Entre 1975 et 1995, la part des emplois dans les centres-villes est passée de 64% à 56%, tandis que l'habitat s'est étendu en périphérie (Conseil fédéral, 2001). Ce phénomène engendre une hausse des déplacements, souvent motorisés, ce qui pèse sur les infrastructures, accroît la pollution et rend plus difficile la mise en place de réseaux de transports publics efficaces (Both, 2005 ; Conseil fédéral, 2001).

## ***2.4 Ségrégation sociale et inégalités territoriales***

La suburbanisation renforce aussi la ségrégation socio-spatiale. Tandis que les ménages aisés s'installent en périphérie, les populations vulnérables restent concentrées dans les centres où les loyers sont plus abordables mais la qualité de vie souvent dégradée. Frey (1996) identifie à ce titre les « cinq A » : les pauvres (Arme), les personnes dépendantes (Abhängige), les chômeurs (Arbeitslose), les étrangers (Ausländer) et les familles monoparentales (Alleinerziehende). Ce déséquilibre fiscal fragilise les finances des villes qui supportent pourtant la majorité des équipements collectifs (Conseil fédéral, 2001).

## ***2.5 Défis de gestion territoriale – gouvernance : collaboration verticale***

Comme évoqué lors de l'introduction, la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes/villes est un enjeu majeur. La complexité des compétences partagées, la répartition des ressources financières et les obligations légales rendent indispensable une coordination efficace entre ces différents niveaux de gouvernance.

Plusieurs obstacles entravent une coopération harmonieuse. Tout d'abord, les décisions prises à un niveau de gouvernance peuvent avoir des répercussions bien au-delà de leur territoire d'application. Ainsi, les villes et les agglomérations qui s'étendent souvent au-delà des frontières cantonales, ne peuvent pas gérer seules certaines problématiques sans concertation interinstitutionnelle. Ensuite, pour qu'une mesure soit appliquée avec succès, elle doit être acceptée par ceux qui en assurent la mise en œuvre (Conseil fédéral, 2001). Une meilleure communication et interaction entre les différents niveaux de pouvoir est essentielle pour renforcer cette adhésion et assurer une application efficace des politiques publiques (Kübler, 2005).

À ce sujet, l'Université de Zurich a mené une enquête auprès d'experts et de spécialistes des villes, cantons et offices fédéraux (Schenkel & Güller, 2000). Cette étude a mis en évidence certaines faiblesses.

La collaboration entre la Confédération et les villes repose souvent sur des initiatives ponctuelles sans cadre juridique clair. De plus, bien que les villes jouent un rôle clé dans l'application des politiques publiques, leur implication en amont reste limitée. Les échanges entre cantons et communes existent mais sont souvent menés au cas par cas, sans vision coordonnée à l'échelle nationale. Dans certains domaines, comme les transports, l'aménagement du territoire ou l'environnement, la coopération est plus structurée, mais elle se concentre davantage sur l'exécution des politiques que sur leur élaboration. Certaines initiatives régionales tentent cependant d'améliorer cette situation, à l'image des plateformes de coordination entre Argovie et Zurich ou entre Argovie et Soleure. Ces structures permettent aux cantons concernés, en collaboration avec les communes, d'aborder des enjeux communs, tels que l'aménagement du territoire ou la mobilité. D'autres initiatives, telles que la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), visent à améliorer ces interactions, mais leur fonctionnement et leur impact nécessitent encore d'être précisés. On constate ainsi que, dès le début des années 2000, la Confédération reconnaît cette difficulté comme une faiblesse structurelle observable à toutes les échelles du territoire suisse. Face à cette fragmentation des responsabilités et à l'absence d'un cadre de coordination clair, la mise en place d'outils de gouvernance plus adaptés devient indispensable (Schenkel & Güller, 2000).

## ***2.6 Défis de gestion territoriale – gouvernance : collaboration horizontale***

Comme déjà évoqué, le développement des villes et des agglomérations suisses est caractérisé par des dynamiques de sub- et périurbanisation qui dépassent les frontières administratives classiques. Cela engendre une discordance entre plusieurs types de territoires : le territoire institutionnel et le territoire fonctionnel.

Cette situation entraîne plusieurs défis majeurs. Le premier est celui du « passager clandestin », où certains habitants bénéficient de services publics sans contribuer équitablement à leur financement, ce qui entraîne une répartition inégale des ressources et des tensions budgétaires pour les collectivités (Da Cunha & Rugg, 2003). Le second concerne la mobilité et l'environnement. L'augmentation des déplacements professionnels et de loisirs accroît la pression sur les infrastructures de transport et génère des nuisances environnementales. Ces enjeux dépassent largement les compétences d'une seule commune et nécessitent des solutions concertées à une échelle élargie (Conseil fédéral, 2001).

Selon la Confédération, plusieurs approches peuvent être envisagées pour pallier les déficits de coordination entre territoires. À long terme, elle encourage des réformes structurelles comme la fusion de communes ou la création de grandes régions, permettant une mutualisation accrue des ressources. À court terme, elle privilégie des formes souples de coopération intercommunale pour la conduite de projets communs (Conseil fédéral, 2001). Cependant, cette vision reste polarisée entre deux extrêmes :

la fusion (option maximale, avec disparition d'entités territoriales) et la simple collaboration (option minimale, sans transfert de compétences). Néanmoins dans son rapport la Confédération néglige ainsi une voie intermédiaire qui consisterait à transférer certaines compétences à des entités régionales.

C'est précisément ce qu'illustre l'exemple de la Conférence régionale Berne-Mittelland, issue du projet-modèle *Bernplus – solidarité ville-campagne* (ARE, 2013). Cette structure regroupe près de cent communes au sein d'un espace fonctionnel cohérent et repose sur une organisation juridiquement contraignante. Les communes délèguent en effet des compétences dans les domaines de l'aménagement du territoire, des transports, de la culture et de la politique régionale à cette entité régionale. L'objectif était clair : mettre en place une forme de gouvernance capable de répondre de manière intégrée aux enjeux transversaux tout en respectant l'autonomie communale. Contrairement à une simple plateforme de dialogue, cette conférence dispose d'un pouvoir décisionnel formalisé, assurant un équilibre entre communes urbaines et rurales grâce à un système de vote pondéré. Ce modèle a permis d'institutionnaliser la collaboration au niveau régional, au point que des missions légales ont été progressivement attribuées aux conférences régionales dans les domaines clés du développement territorial (ARE, 2013).

Au final, la politique des agglomérations vise à renforcer la capacité des villes suisses et de leurs partenaires à relever collectivement ces divers défis territoriaux. Pour ce faire, elle s'articule autour de cinq grands axes stratégiques. Le premier consiste à orienter les politiques sectorielles de la Confédération en fonction des besoins spécifiques de l'espace urbain. Dans ce cadre, certaines politiques publiques jouent un rôle central, notamment l'aménagement du territoire et la politique régionale qui visent directement à organiser l'espace. D'autres politiques sont également mobilisées, telles que celles des transports, de l'environnement, du logement, de la politique sociale, des finances, de la culture, du sport ou encore de l'intégration des étrangers. Le deuxième axe stratégique vise à améliorer la coopération entre les différents niveaux institutionnels. Le troisième axe consiste à encourager la collaboration au sein même des agglomérations. Le quatrième axe entend inscrire les agglomérations suisses dans les réseaux de villes européennes. Enfin, le cinquième axe vise à promouvoir le partage d'expériences et à sensibiliser la population aux réalités urbaines suisses (Conseil fédéral, 2001).

### 3. Politique des agglomérations 2016+

À partir de 2015, la politique des agglomérations a été repensée et élargie afin de s'intégrer dans une stratégie plus cohérente à l'échelle nationale. Elle s'inscrit désormais dans le cadre du Projet de territoire suisse, adopté en 2012, un document stratégique élaboré conjointement par la Confédération, les cantons et les communes. Il sert de base stratégique à différentes politiques sectorielles dont celle des agglomérations (AggloPol), mais aussi celle dédiée aux espaces ruraux et aux régions de montagne (PERM) (fig. 1). Dans ce nouveau cadre, la Conférence tripartite sur les agglomérations a été transformée en Conférence tripartite dotée d'un mandat élargi (UVS, 2019).

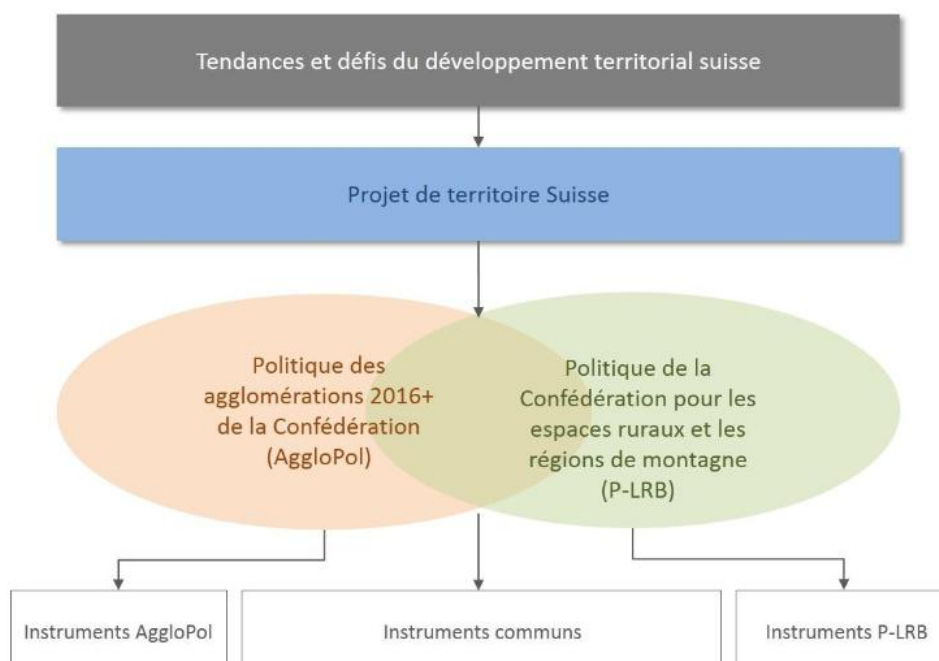


Figure 1 : Articulations entre la politique des agglomérations et celles des espaces ruraux et des régions de montagne (Conseil fédéral, 2015)

Chaque politique dispose de ses propres instruments de mise en œuvre. Ainsi, la politique des agglomérations s'appuie sur des instruments spécifiques, tout comme la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. À ces dispositifs s'ajoutent des instruments communs conçus pour favoriser les synergies entre les deux politiques et renforcer la cohérence du développement territorial à l'échelle nationale (Conseil fédéral, 2015).

Parmi ces instruments communs, les *projets-modèles pour un développement territorial durable* occupent une place centrale. Ces projets sont des laboratoires d'expérimentation. Ils offrent aux collectivités la possibilité de tester, sur une durée limitée, des approches novatrices dans des domaines aussi variés que la mobilité, la gouvernance, la gestion des ressources naturelles ou encore la qualité de vie. Leur intérêt réside autant dans la démarche expérimentale que dans la diffusion des connaissances acquises. Sans constituer une nouvelle politique de financement, ces projets-modèles viennent compléter

les instruments existants en favorisant l'émergence de solutions adaptées aux spécificités locales. Ils s'inscrivent pleinement dans la logique du Projet de territoire suisse et s'appliquent aussi bien à la politique des agglomérations qu'à celle des espaces ruraux et des régions de montagne (Conseil fédéral, 2015).

Un exemple particulièrement significatif de projet-modèle est celui de *Bernplus – solidarité ville-campagne*, déjà présenté précédemment dans ce travail. Ce projet se distingue notamment par la mise en place d'une organisation institutionnelle innovante, reposant sur la création d'une entité régionale dotée de compétences déléguées par les communes participantes. Le projet constitue ainsi un modèle exemplaire en matière de gouvernance territoriale. Il illustre comment une collaboration institutionnalisée entre communes urbaines et rurales peut permettre de traiter efficacement des enjeux communs tout en respectant la présence des institutions communales. Ce projet-modèle s'avère particulièrement pertinent tant pour la mise en œuvre de la politique des agglomérations, notamment dans le cadre des projets d'agglomération, que pour la politique dédiée aux espaces ruraux et aux régions de montagne.

La politique des agglomérations, dans sa version révisée à partir de 2016, s'inscrit dans la continuité des principes fondamentaux définis en 2001, tout en intégrant des objectifs à long terme plus ambitieux et mieux adaptés aux évolutions territoriales. Elle cherche à garantir une qualité de vie élevée dans les agglomérations, en mettant l'accent sur le renforcement de la cohésion sociale dans un contexte marqué par une diversité croissante. Parallèlement, elle vise à consolider l'attractivité économique de ces territoires en réaffirmant leur rôle de moteur de l'économie nationale et en accroissant leur compétitivité sur la scène internationale. Cette politique encourage également un développement urbain qualitatif, axé sur un développement vers l'intérieur, soucieux des ressources naturelles et du bâti existant. En outre, elle entend améliorer l'efficacité de la coopération entre collectivités, en promouvant des formes de collaboration locales capables de répondre collectivement aux défis partagés (Conseil fédéral 2015, Regiosuisse, s.d.).

Sur le plan opérationnel, cette politique repose principalement sur trois instruments. Le premier est le *Projet d'agglomération* qui constitue le levier central de la démarche et dont le rôle sera détaillé dans le prochain point. Le deuxième est le programme *Cohésion dans les quartiers* qui accompagne des initiatives de revitalisation sociale et urbaine à l'échelle des quartiers, dans le but de renforcer l'inclusion sociale tout en maintenant l'attractivité résidentielle. Enfin, le troisième instrument est le *Groupe technique Politique des agglomérations*, une instance de dialogue interinstitutionnel réunissant des représentants des collectivités, des cantons et de la Confédération. Cette plateforme permet de suivre l'évolution stratégique de la politique, d'encourager les échanges de bonnes pratiques et d'adapter les orientations en fonction des retours du terrain (Conseil fédéral, 2015).

#### **4. Le projet d'agglomération – instrument central de la politique des agglomérations**

Introduit en 2001 dans le cadre de la première génération de la politique des agglomérations, le projet d'agglomération constitue l'instrument central de cette politique publique (Conseil fédéral, 2001). Son élaboration suit un rythme quadriennal. La série de projets dite de première génération devait être déposée avant la fin de l'année 2007 afin de pouvoir bénéficier d'un cofinancement fédéral.

Le projet d'agglomération vise avant tout à articuler de manière cohérente les dimensions de l'urbanisation, de la mobilité et du paysage. Son objectif est de répondre aux défis propres aux espaces urbains qui subissent des pressions croissantes en raison de leur rôle moteur dans l'économie nationale, de la croissance continue de la population et de l'expansion des villes. Ces dynamiques entraînent une forte sollicitation des infrastructures de transport, tout en accentuant la pression sur les milieux naturels (Conseil fédéral, 2015).

Face à ces enjeux, les projets d'agglomération doivent se traduire par des mesures concrètes, clairement délimitées dans l'espace, accompagnées d'un calendrier de réalisation précis et d'un plan de financement structuré. Ces mesures peuvent concerner, par exemple, la création ou l'extension de lignes de transport public, l'optimisation des réseaux existants ou encore l'aménagement d'espaces publics contribuant à la qualité de vie urbaine.

Pour pouvoir bénéficier du soutien financier de la Confédération, les agglomérations sont tenues de présenter un dossier avec une stratégie globale, cohérente et bien articulée qui assure une coordination étroite entre les infrastructures de transport et les projets d'urbanisation. Ce soutien s'inscrit dans le cadre du *Programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA)* qui fixe les objectifs à atteindre, les critères d'éligibilité et les modalités d'évaluation des projets soumis (Conseil fédéral, 2015).

Il convient, à cet égard, de bien distinguer deux niveaux complémentaires. D'une part, le projet d'agglomération, élaboré à l'échelle de l'agglomération (communes, régions, cantons) par les collectivités concernées qui définit les stratégies, assure la coordination entre les acteurs impliqués et détermine les mesures à mettre en place. D'autre part, le Programme en faveur du trafic d'agglomération, piloté par la Confédération qui joue un rôle central dans l'encadrement et le financement des projets. Alimenté par le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), il permet à la Confédération de répartir les ressources financières entre les différents projets d'agglomération, ainsi que les mesures concrètes qu'ils contiennent (ARE, 2023). Le fonctionnement détaillé de ce programme, ainsi que les directives qui encadrent l'élaboration et l'évaluation des projets d'agglomération seront développés dans les chapitres 6.1 ss.

De plus, comme cela a déjà été mentionné, le projet d'agglomération, en tant qu'instrument supracommunal de planification territoriale ne peut être conçu de manière isolée. En effet, il s'inscrit dans un système de planification à plusieurs niveaux, coordonné entre les échelons : communal, cantonal et fédéral. Cette articulation doit respecter le principe énoncé par l'art. 2 al. 2 LAT qui prévoit que « les

autorités veillent à ce que leur planification soit coordonnée et conforme aux planifications d'échelon supérieur ». Ainsi, tout projet supracommunal doit non seulement répondre aux besoins locaux, mais également s'aligner sur les visions et stratégies développées aux niveaux : régional, cantonal et national. C'est pourquoi il apparaît essentiel de replacer chaque projet d'agglomération dans son contexte de planification spécifique, afin de comprendre comment il interagit avec l'ensemble des instruments territoriaux qui l'encadrent.

## **5. Coordination avec les diverses planifications**

Le projet d'agglomération, qui sera analysé en profondeur dans ce travail, est celui du Chablais. Ce dernier présente la particularité d'être de nature intercantonale, puisqu'il s'étend sur les cantons de Vaud et du Valais. À ce stade, il convient de mettre en lumière les diverses articulations et coordinations nécessaires auxquelles le projet d'agglomération du Chablais doit se conformer. Une présentation plus détaillée dudit projet sera proposée dans la deuxième partie de ce travail.

### ***5.1 Visions et stratégies au niveau national***

Comme vu précédemment, à l'échelle nationale, le Projet de territoire suisse représente la vision stratégique à long terme pour un aménagement cohérent, équilibré et durable du territoire national. Bien qu'il ne soit pas juridiquement contraignant, il constitue un document de référence pour orienter les grandes politiques d'aménagement, telles que la politique des agglomérations (AggloPol) et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (PERM) (cf. chapitre 3), au travers des subventions accordées par la Confédération.

Le projet Chablais Agglo s'inscrit pleinement dans cette dynamique fédérale. Situé à la croisée de plusieurs réalités territoriales, le Chablais occupe une position charnière entre l'espace métropolitain lémanique et les Alpes, tout en étant encadré par d'autres agglomérations suisses structurantes : Rivelac, Agglo Coude du Rhône et un peu plus loin le PALM ou encore l'Agglo Valais central. Cette localisation intermédiaire entre des centres urbains dynamiques, des zones de montagne et des régions rurales confère au Chablais un rôle stratégique. Il est appelé à se développer dans une logique de complémentarité fonctionnelle avec les agglomérations voisines, en intégrant les enjeux de coordination territoriale, de mobilité, de préservation du paysage et de cohésion régionale (Chablais Agglo, 2021).

### ***5.2 Législation fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT et OAT)***

Après avoir présenté les grandes visions stratégiques à l'échelle fédérale, ce chapitre s'attache désormais à explorer le cadre légal contraignant que doivent respecter les projets d'agglomération, notamment à travers la LAT et son ordonnance d'application (OAT). Depuis l'entrée en vigueur de la révision de la LAT en 2014, les exigences fédérales en matière de gestion du territoire ont été renforcées, imposant aux agglomérations une stricte conformité aux plans directeurs cantonaux. Dans ce contexte, Chablais Agglo a mené une coordination étroite avec les cantons du Valais et de Vaud depuis l'élaboration du PA4, lequel est également devenu un PDi. Ce dernier a précisément pour objectif de renforcer cette

coordination en s’inscrivant dans un cadre juridiquement contraignant tant pour les communes que pour les cantons (Chablais Agglo, 2021).

### ***5.3 Coordination avec les planifications cantonales***

Dans le canton de Vaud, la LATC encadre l’utilisation du sol à l’échelle cantonale. Depuis sa révision en 2020, elle impose aux communes situées dans les périmètres compacts d’agglomération, définis par le plan directeur cantonal, de se doter d’un PDi selon l’art. 20 LATC. Ce dernier, élaboré en collaboration avec l’État, s’appuie sur les directives fédérales en matière de projets d’agglomération (Chablais Agglo, 2021).

En Valais, la LcAT fixe les principes de gestion du sol à l’échelle cantonale. Depuis sa révision en 2019, elle favorise la coopération intercommunale en instaurant l’obligation, dans certains cas, d’élaborer un PDi. Selon l’art. 20 al. 2 de cette loi, « si un aménagement territorial est susceptible d’avoir des incidences importantes sur le territoire de plusieurs communes, les communes concernées doivent, en principe, élaborer un plan directeur intercommunal ».

### ***5.4 Plan directeur cantonal vaudois (PDCn)***

Le Plan directeur cantonal vaudois (PDCn), mis à jour en 2022, guide l’aménagement du territoire de manière cohérente à l’échelle cantonale. Il est juridiquement contraignant pour les autorités et aligne ses objectifs avec ceux du projet d’agglomération PA5-PDi (DGTL, 2022). Parmi ses mesures clés, la R13 concerne spécifiquement l’agglomération du Chablais, en visant une urbanisation maîtrisée, le développement des mobilités durables et la valorisation du paysage. La mesure A11 fixe des limites de croissance démographique pour chaque agglomération. Pour le Chablais vaudois, elle prévoit un plafond de 7’670 habitants entre 2015 et 2040. La mesure B11 renforce le rôle des centres régionaux. Aigle, Bex et Ollon sont identifiés comme centralités, avec une densité minimale requise et un accès optimal aux transports. La notion de sites stratégiques a été écartée, jugée peu adaptée au contexte local (Chablais Agglo, 2025).

### ***5.5 Plan directeur cantonal valaisan (PDC)***

Entré en vigueur en 2019, le PDC définit la place des agglomérations dans la politique territoriale cantonale à travers la fiche de coordination C5 (SDT, 2019). Celle-ci encourage une approche intercommunale pour aborder des enjeux comme la qualité urbaine, la connectivité, l’intégration paysagère ou encore la transition énergétique. Le plan insiste aussi sur la nécessité de préserver des zones non construites entre les centres urbains afin de limiter l’étalement. Ces objectifs doivent être traduits par les communes au travers de plans directeurs intercommunaux. En complément, la fiche C1 fixe des critères précis pour le dimensionnement des zones à bâtir (Chablais Agglo, 2025). La particularité de Chablais Agglo, à cheval sur deux cantons, impose une coordination fine entre les approches vaudoise et valaisanne. C’est un défi majeur dans la priorisation des projets et des mesures

d'urbanisation qui nécessite une lecture transversale des deux plans directeurs cantonaux afin de garantir une mise en œuvre harmonisée pour les PA (Chablais Agglo, 2025).

### ***5.6 Coordination avec les projets intercantonaux d'envergure***

Le projet Chablais Agglo s'articule étroitement autour de la planification de la 3<sup>e</sup> correction du Rhône, une infrastructure majeure pour la sécurité hydrologique du territoire entre le glacier du Rhône et le Léman. Ce projet vise à renforcer la protection contre les crues tout en intégrant des objectifs de renaturation, d'aménagement d'espaces publics et de mobilité douce. Une coordination active est assurée entre les responsables de la 3<sup>e</sup> correction et les instances de Chablais Agglo, en particulier pour les franchissements du fleuve et les réseaux cyclables. Le territoire de l'agglomération est en partie concerné par une mesure prioritaire (MP Chablais), dont les travaux devraient débuter en 2029 (Chablais Agglo 2025).

Un autre projet structurant nécessitant une coordination étroite avec Chablais Agglo est le programme AOMC 2030, qui constitue un axe ferroviaire stratégique pour la desserte de l'agglomération. Dans le cadre de ce programme, les Transports publics du Chablais prévoient de réorganiser en profondeur la ligne AOMC (Aigle–Ollon–Monthey–Champéry). Le tronçon traversant le centre de Collombey sera abandonné au profit d'un nouveau tracé contigu à la voie CFF, avec la construction d'un nouveau pôle d'échange ferroviaire enterré à Collombey. Par ailleurs, les deux gares existantes de Monthey seront réunies dans un site unique, situé en zone basse, où sera développé un véritable nœud multimodal intégrant les trains et les bus (RTS, 2025).

### ***5.7 Coordination avec les planifications communales***

Les communes jouent un rôle central dans la mise en œuvre du projet d'agglomération. En tant que signataires du rapport, elles s'engagent, avec les cantons, à intégrer les objectifs et mesures du PA5-PDi dans leurs propres documents de planification. Ce plan directeur intercommunal, contraignant pour les huit communes concernées, est en cours de légalisation selon les procédures cantonales respectives. Les communes, maîtres d'ouvrage pour de nombreuses infrastructures, assument la responsabilité du financement, de la programmation et de la réalisation des mesures. Leur implication politique, technique et financière est indispensable à la concrétisation du projet. Dans une logique de gouvernance partagée, elles assurent également la coordination des démarches ayant un impact intercommunal ou régional (Chablais Agglo, 2025).

## 6. Programme et directives fédérales des projets d'agglomération

Après avoir défini le cadre des planifications territoriales en lien avec le projet d'agglomération, il convient désormais de se concentrer plus précisément sur le fonctionnement du PTA, dans lequel s'inscrivent les projets d'agglomération, ainsi que sur les directives qui encadrent leur élaboration et leur évaluation.

Ces directives permettent, *in fine*, de déterminer le taux de contribution financière allouée aux mesures prévues dans le cadre des projets d'agglomération. Jusqu'en 2020, elles portaient le nom de *Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération*. À partir de cette date, elles prennent officiellement le nom de *Directives pour le programme en faveur du trafic d'agglomération (DPTA)*.

### 6.1 Cadre légal

Afin d'assurer un réseau de transport performant au sein des agglomérations, la Confédération a renforcé son soutien financier à la suite des conclusions d'un rapport d'experts publié en 2002 (UVS, 2016). Ce dernier mettait en évidence l'importance stratégique du développement des infrastructures de transport urbain à l'échelle nationale. En réponse, un système de cofinancement a été instauré à travers le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), financé en partie par une affectation spécifique de l'impôt sur les huiles minérales destiné au trafic routier (OUMin) (DETEC, s.d. a). Depuis sa mise en place en 2008, ce fonds a permis de mobiliser 6 milliards de francs suisses sur une période de 20 ans pour soutenir les projets d'agglomération.

En 2017, à la suite de l'adoption d'un arrêté fédéral de la part de la population et des cantons un nouveau fonds à durée illimitée a été inscrit dans la Constitution (art. 86 al. 1 Cst.) visant à garantir un financement pérenne des infrastructures (DETEC, s.d. a).

L'attribution des contributions fédérales repose sur plusieurs critères définis dans la loi fédérale sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (LFORTA), ainsi que dans les dispositions de la LUMin et de l'OUMin.

Voici les principales règles qui encadrent ces financements (UVS, 2016) :

- Les contributions fédérales sont allouées aux cantons qui les redistribuent aux villes et agglomérations désignées par le Conseil fédéral (art. 17b LUMin).
- La planification et la mise en œuvre des projets relèvent des entités responsables (cantons, communes) qui doivent garantir leur faisabilité et leur conformité aux exigences fédérales (art. 23 OUMin).
- La liste des villes et agglomérations bénéficiant de ces aides est précisée dans l'annexe 4 de l'OUMin.

- En moyenne, entre 9% et 12% du budget total du FORTA est consacré aux projets d'agglomération (art. 17f LUMin). Les coûts admissibles pour le calcul des subventions sont définis par l'OUMin (art. 21).
- L'efficacité des projets est évaluée selon les DPTA du DETEC. Le financement fédéral couvre entre 30% et 50% des coûts admissibles en fonction de l'efficacité globale du projet (art. 22 OUMin).

## 6.2 Étapes du PTA

Le cycle des PA se fait tous les quatre ans, avec plusieurs étapes qui se succèdent. Il y a cinq étapes majeures dans le calendrier (fig. 2).

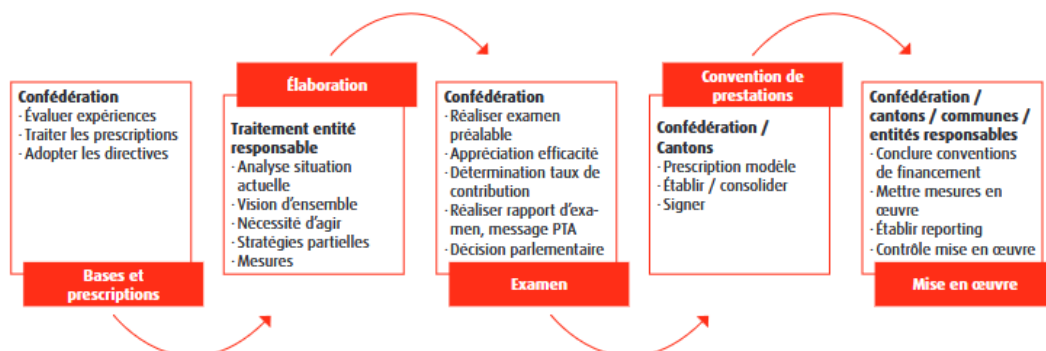


Figure 2 : Cinq étapes du programme en faveur du trafic d'agglomération (UVS, 2016)

Tout d'abord, la Confédération et les cantons établissent les bases et les directives nécessaires en s'appuyant sur les expériences passées afin d'ajuster les conditions-cadres. Celles-ci sont définies dans les *Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération* (UVS, 2016).

Vient ensuite l'élaboration du projet d'agglomération qui suit une méthodologie précise : un diagnostic est réalisé pour identifier les enjeux, à partir desquels sont définies les mesures adaptées. Une approche participative est essentielle, impliquant les collectivités territoriales (communes, collectivités régionales et cantons) ainsi que la population (UVS, 2016).

L'étape suivante est l'examen du projet par la Confédération qui évalue son respect des exigences de base ainsi que son impact. Cette analyse aboutit à un rapport d'examen servant de référence pour la demande de financement soumise au Parlement. Ce dernier détermine alors le taux de contribution fédérale, compris entre 30% et 50% (UVS, 2016). Une fois le financement approuvé, des conventions de prestations sont signées entre la Confédération et les entités responsables. Ces documents listent les mesures cofinancées ainsi que celles non cofinancées par la Confédération (UVS, 2016).

Enfin, la mise en œuvre des mesures débute conformément aux termes établis précédemment, qu’elles bénéficient ou non d’un cofinancement fédéral (fig. 3). Pour les mesures cofinancées, les modalités de versement sont définies dans une convention de financement conclue entre l’Office fédéral compétent et l’entité responsable de la mesure concernée. Un suivi est ensuite assuré à travers un rapport d’évaluation basé sur des indicateurs clés, tels que la répartition modale et l’accessibilité aux transports publics garantissant ainsi une amélioration continue des projets futurs (UVS, 2016).

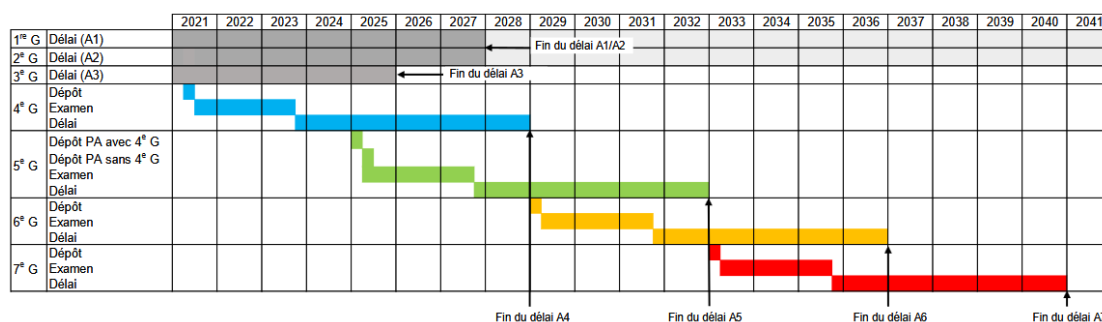


Figure 3 : Calendrier fédéral des projets d'agglomération (Agglo Valais Central, s.d.)

### 6.3 Périmètre et droit aux contributions

Le droit de bénéficier des contributions fédérales dans le cadre des projets d’agglomération repose sur une désignation officielle des villes, agglomérations et communes éligibles. Cette désignation est encadrée juridiquement par la LUMin et son ordonnance d’application (OUMin).

Conformément à l’art. 17b LUMin, le Conseil fédéral détermine, après consultation des cantons, les agglomérations qui peuvent prétendre à un soutien financier. Cette sélection repose en particulier sur les critères établis par l’Office fédéral de la statistique (OFS) en lien avec la définition statistique de l’agglomération (art. 17b al. 2 LUMin).

L’annexe 4 de l’OUMin énumère les villes et agglomérations reconnues comme ayants droit. Par ailleurs, le DETEC identifie, pour chacune d’elles, les communes qui composent leur périmètre de référence. Seules les communes présentant une cohérence fonctionnelle avec le noyau urbain peuvent être intégrées dans ce périmètre (art. 19 al. 2 OUMin). Cette cohérence repose généralement sur des critères d’intégration territoriale, de continuité urbaine ou de dépendance en matière de mobilité, d’emplois ou de services.

La réglementation prévoit également certains ajustements, notamment en cas de fusions de communes ou si des mesures d’aménagement situées en dehors du territoire strict de l’agglomération génèrent un bénéfice direct pour l’agglomération elle-même (art. 19 al. 3 OUMin).

#### ***6.4 Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération***

Lors de l'élaboration de leur projet, les agglomérations doivent tenir compte de plusieurs critères sur lesquels la Confédération se base pour évaluer la qualité du dossier déposé afin d'en garantir la qualité minimale et d'assurer leur comparabilité. La Confédération impose des critères communs à tous les projets d'agglomération. Ces critères, ainsi que les méthodes d'évaluation détaillées, sont définis dans le document intitulé *Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération*. Au préalable, certaines exigences de base doivent être remplies (UVS, 2016).

#### ***6.5 Exigences de base***

Pour être recevables, ces projets doivent suivre une démarche participative impliquant les collectivités concernées et la population, afin d'assurer un soutien politique solide (EB1). Ils doivent également définir une entité responsable garantissant une coordination efficace entre les partenaires et une communication claire avec la Confédération (EB2). Une analyse approfondie du territoire est exigée, incluant l'évolution passée et future de l'urbanisation, des transports et de l'environnement, permettant d'identifier les enjeux majeurs et les axes d'intervention (EB3). Le projet doit ensuite proposer une planification cohérente, articulant une vision globale à long terme avec des stratégies sectorielles concrètes et des mesures avec un ordre de priorisation (EB 4). Chaque mesure doit être justifiée, en lien avec les objectifs généraux, et évaluée selon un calcul coût-utilité (EB5). Enfin, l'intégration des mesures dans les instruments de planification cantonaux, la faisabilité financière, ainsi que la mise en place de mécanismes de suivi sont indispensables pour garantir la mise en œuvre effective du projet. C'est à l'organisme responsable qu'il revient de veiller à la réalisation des mesures inscrites dans les accords de prestations (EB6) (UVS, 2016).

#### ***6.6 Critères d'efficacité***

Lorsqu'un projet remplit les exigences de base, il fait ensuite l'objet d'une évaluation plus approfondie de son efficacité, fondée sur les objectifs définis à l'art. 17d al. 2 LUMin. Le premier critère concerne l'amélioration du système de transports, incluant la fluidité et l'accessibilité du réseau routier, le développement des mobilités douces, l'efficacité des transports publics, ainsi que la qualité de l'intermodalité (CE1). Le second critère évalue dans quelle mesure le projet favorise un développement urbain compact, en concentrant les logements et les emplois sur des sites bien desservis, tout en limitant le mitage du territoire et en valorisant les espaces publics (CE2). Le troisième critère examine les effets du projet sur la sécurité routière, tant du point de vue objectif que du ressenti des usagers (CE3). Enfin, le quatrième critère s'attache à mesurer la réduction des impacts environnementaux : diminution des émissions, limitation des nuisances sonores, consommation économe de surfaces, et amélioration de la qualité des milieux naturels (CE4) (UVS, 2016).

## 6.7 Évaluation des mesures

Avant d'évaluer l'efficacité globale d'un projet d'agglomération, la Confédération examine d'abord les mesures proposées pour vérifier leur éligibilité au cofinancement et la crédibilité des priorités définies. L'objectif est d'évaluer la pertinence de l'ordre de priorité des mesures pour les horizons A et B, en s'appuyant sur cinq critères clés (UVS, 2016).

D'abord, elle vérifie si la mesure respecte les bases légales pour le cofinancement. Ensuite, elle évalue sa cohérence, tant sur le fond (avec les objectifs du programme et la vision globale) que dans le temps (en tenant compte des projets antérieurs et de leur état d'avancement). Le niveau de planification atteint est également crucial, avec des exigences plus strictes pour les mesures coûteuses. Ensuite, l'efficacité de la mesure est comparée à son coût pour évaluer son rapport coût-utilité, selon les quatre critères d'efficacité cités plus haut dans le texte. Enfin, la Confédération examine si la mesure est prête à être mise en œuvre et financée, c'est-à-dire si les démarches administratives et le financement sont assurés (fig. 4). Si ce n'est pas le cas, la mesure peut être réévaluée à une priorité inférieure (UVS, 2016).

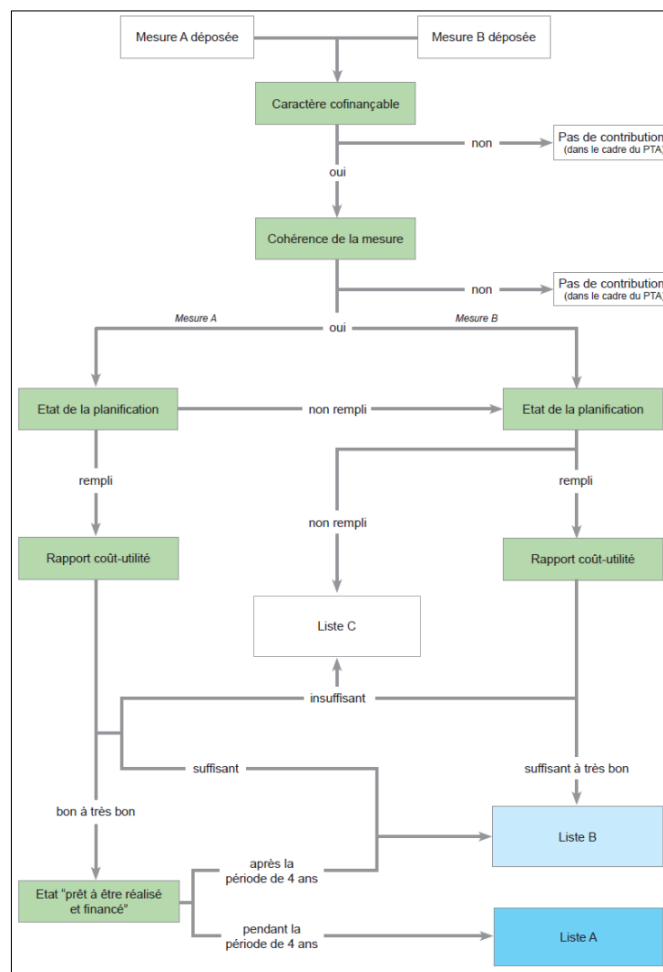


Figure 4 : Critères et déroulement de l'évaluation des mesures (ARE, 2023)

## 6.8 Évaluation du projet d'agglomération

L'évaluation d'un projet d'agglomération se structure en quatre étapes successives. Dans un premier temps, l'utilité des mesures d'infrastructure et d'urbanisation est analysée afin de vérifier leur adéquation avec les besoins locaux et leur alignement avec les stratégies nationales et régionales, en considérant divers critères tels que les transports, la sécurité et l'environnement ainsi que les spécificités de chaque agglomération. Par la suite, l'analyse des coûts d'investissement permet de classer ces derniers en catégories (faibles, moyens, élevés) en fonction de la taille de l'agglomération, en veillant à ce que les projets trop coûteux ne soient pas éligibles au cofinancement. La troisième étape consiste en la détermination du taux de contribution qui dépend du rapport entre les coûts et l'utilité du projet : une utilité faible exclut toute aide, alors qu'une utilité élevée peut justifier une contribution de la Confédération variant entre 30% et 50% (fig. 5) (UVS, 2016).

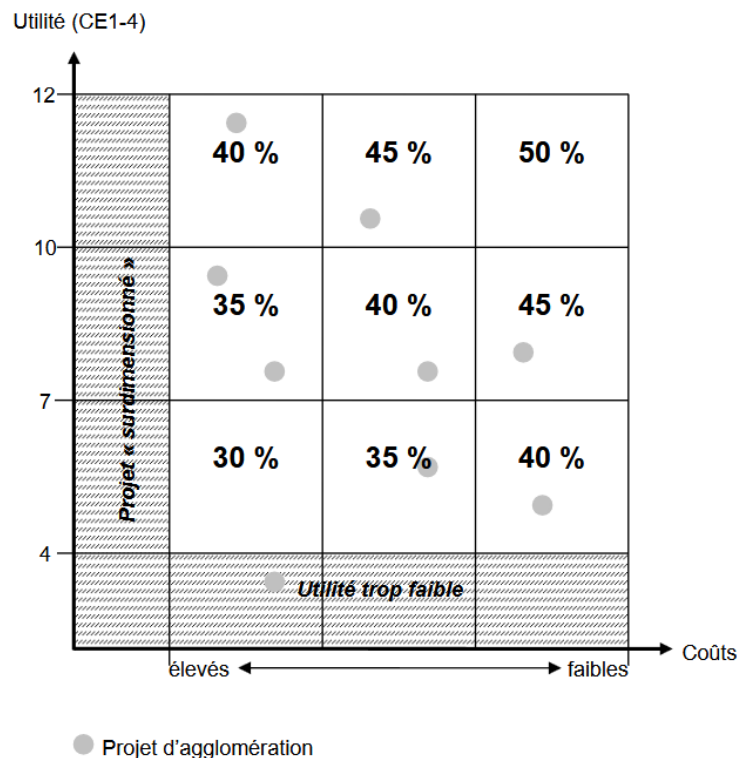


Figure 5 : Détermination du taux de contribution (ARE, 2023)

Enfin, l'évaluation de la mise en œuvre porte sur le respect des délais prévus, sachant qu'un retard ou l'impossibilité de réaliser certaines mesures peut conduire à une révision à la baisse de la contribution.

À ce stade, il convient de revenir sur les modalités d'évaluation des projets d'agglomération, et en particulier sur la manière dont est calculée la contribution financière de la Confédération. Concrètement, le taux de subvention fédérale se fonde sur le rapport entre l'utilité des mesures inscrites dans le projet d'agglomération et leurs coûts globaux. L'utilité est évaluée à partir des critères d'efficacité décrits au chapitre 6.6. L'analyse prend également en compte la taille de l'agglomération, afin d'identifier d'éventuels surdimensionnements des coûts.

Ce système présente l'avantage de s'appuyer sur des indicateurs clairs et mesurables, permettant d'évaluer objectivement la pertinence technique des mesures proposées. Il incite également les agglomérations à démontrer l'impact de leurs mesures à l'échelle de l'ensemble du périmètre du projet, notamment en matière de transports publics, de réduction des nuisances ou de sécurité. Cela encourage, dans une certaine mesure, une approche territoriale plus large.

Néanmoins, si l'on adopte une lecture en termes d'espace fonctionnel, cette logique présente plusieurs limites. Le processus d'évaluation demeure fortement centré sur les mesures concrètes, sans véritable prise en compte du travail stratégique réalisé en amont qui constitue pourtant la base d'une vision à l'échelle supracommunale. Les réflexions relatives au diagnostic territorial, aux enjeux identifiés, au modèle de gouvernance ou à l'articulation entre les différentes composantes du projet sont très peu considérées dans l'analyse finale. Or, ce sont précisément ces éléments qui permettent de penser le territoire comme un espace fonctionnel et non simplement comme une juxtaposition de mesures.

Cette manière de procéder a également des effets sur la façon dont les projets sont élaborés. Elle tend à freiner une dynamique ascendante, issue du terrain et portée collectivement par les acteurs locaux. À l'inverse, elle favorise une logique guidée par les critères de cofinancement. Le risque est alors de construire le projet à rebours, en fonction de ce qui est éligible, plutôt que sur la base d'une stratégie partagée.

Un autre point problématique concerne la durabilité et l'évolutivité des projets, éléments pourtant essentiels dans une perspective fonctionnelle. Par définition, un espace fonctionnel évolue : ses flux, ses usages, ses priorités changent avec le temps. Or, l'évaluation actuelle privilégie la maturité immédiate des mesures, ce qui tend à rigidifier les projets, au détriment de leur capacité d'adaptation future.

En résumé, s'il est indispensable de disposer de critères quantitatifs pour évaluer l'efficacité des mesures proposées et déterminer le niveau de cofinancement, ces derniers ont également le mérite de viser des effets à l'échelle de l'ensemble du territoire concerné. Toutefois, ce sont essentiellement les mesures elles-mêmes qui sont prises en compte dans l'évaluation, bien plus que la vision stratégique qui les structure. Il serait dès lors pertinent d'intégrer également des critères qualitatifs, portant sur la stratégie territoriale, la gouvernance, ou encore la capacité des projets à s'adapter aux dynamiques évolutives. Cela permettrait de mieux reconnaître la dimension fonctionnelle des agglomérations et de promouvoir une approche véritablement intégrée, au-delà des logiques institutionnelles.

## **7. Évolution des directives des projets d'agglomération**

Depuis sa première édition en 2007, le cadre méthodologique des DPTA a connu une évolution substantielle. Le présent chapitre s'appuie sur l'analyse comparative de l'ensemble des versions successives de ces directives publiées en 2007, 2010, 2015, 2020 et 2023 (ARE, 2007, 2010, 2015, 2020, 2023). Ce chapitre permet de mettre en lumière les principaux changements intervenus dans les exigences méthodologiques, les critères d'évaluation et les priorités de la Confédération à travers le temps.

Initialement, ces directives posaient les bases de la procédure d'évaluation, mais elles étaient souvent perçues comme complexes et peu lisibles. Les exigences n'étaient pas clairement hiérarchisées, les critères d'évaluation manquaient de cohérence et de nombreux porteurs de projet avaient des difficultés à interpréter correctement les attentes de la Confédération. Au fil des années, et plus particulièrement avec les versions successives de 2010, 2015, 2020 et 2023, les directives ont gagné en clarté, en rigueur et en structure. Cette évolution a permis non seulement d'améliorer la compréhension du processus, mais aussi d'accroître la comparabilité entre projets et la transparence dans les décisions de financement.

L'un des tournants majeurs de cette politique a été l'acceptation du Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) en 2017. Ce fonds a instauré un mécanisme de cofinancement pérenne, garantissant des ressources financières à long terme pour les projets d'agglomération et renforçant leur ancrage dans les politiques d'infrastructure nationales (DETEC, s.d. b). Ce soutien stable a permis de renforcer la planification stratégique à l'échelle intercommunale, tout en soutenant une meilleure coordination entre les niveaux institutionnels.

Depuis le lancement de la politique fédérale des agglomérations, la délimitation des communes pouvant bénéficier des contributions s'est appuyée sur la définition de l'agglomération établie par l'Office fédéral de la statistique (OFS) en 2000. Cette définition a longtemps servi de base pour déterminer quels territoires pouvaient soumettre un projet d'agglomération et recevoir des subventions, une liste officielle étant annexée à l'OUMin. Cependant, cette approche a progressivement montré ses limites. En 2014, l'OFS a mis à jour sa définition géographique de l'agglomération en se fondant sur des critères harmonisés comme la densité de population et la concentration d'emplois. À cela se sont ajoutées des analyses de flux pendulaires pour cerner les dynamiques réelles d'interdépendance fonctionnelle entre les centres et leurs périphéries. Avec cette redéfinition certaines villes ou agglomérations ont été retirées de la liste éligible, tandis que de nouveaux territoires ont été inclus (UVS, 2016).

En 2021, le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance régissant l'utilisation des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (OUMin) afin d'introduire plus de flexibilité dans la désignation des communes pouvant bénéficier des contributions fédérales dans le cadre des projets d'agglomération. Désormais, les critères d'aménagement du territoire peuvent être mieux pris en compte aux côtés des données statistiques qui étaient jusqu'alors prépondérantes. L'objectif est d'offrir aux cantons et aux

agglomérations une plus grande marge de manœuvre pour définir un périmètre cohérent et adapté aux réalités territoriales (Conseil fédéral, 2021).

Parallèlement, l'importance accordée au paysage dans les projets d'agglomération a nettement progressé. Depuis 2020, avec l'adoption de la version actualisée de la *Conception Paysage Suisse* (CPS), les exigences en matière d'intégration paysagère sont devenues plus contraignantes. Les directives de 2023 vont encore plus loin en exigeant des rapports détaillés sur les mesures prises dans ce domaine, témoignant d'une volonté de renforcer la qualité paysagère et environnementale des projets d'infrastructure (Conseil fédéral, 2020).

Cette structuration croissante s'accompagne également d'un resserrement progressif des exigences concernant les mesures de priorité A. Lors des trois premières générations de projets (2007–2015), les critères d'inscription en liste A restaient relativement souples. Les agglomérations pouvaient inscrire des mesures à des stades très variés de planification. Toutefois, cette approche flexible a conduit à plusieurs retards ou à l'abandon de certaines mesures, faute de maturité suffisante. Face à ce constat, les autorités fédérales ont progressivement renforcé les conditions d'éligibilité.

À partir de la 4<sup>e</sup> génération, les directives ont été ajustées de manière à garantir la faisabilité concrète des projets financés en priorité A. Ces mesures doivent désormais répondre à trois exigences principales : être prêtes à être réalisées et financées, présenter un état de planification avancé, et démontrer un rapport coût-utilité favorable. Ces critères sont explicitement mentionnés dans l'Ordonnance du DETEC concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA) à l'art. 4 al. 3. Ce renforcement vise à assurer que les projets inscrits en liste A soient véritablement réalisables dans les délais impartis et qu'ils apportent une contribution mesurable aux objectifs du programme.

Enfin, un autre axe d'évolution important réside dans le renforcement du contrôle de l'efficacité des projets. À partir de la troisième génération, la Confédération a introduit un système de suivi fondé sur des indicateurs quantitatifs clés, comme la répartition modale, le nombre de personnes accidentées, ainsi que l'accessibilité des habitants et des emplois aux transports publics. Ces indicateurs, regroupés sous le label *Monitoring et Controlling des projets d'agglomération (MOCA)*, permettent d'établir des objectifs mesurables et de suivre leur évolution dans le temps. Depuis la quatrième génération, ces éléments sont systématiquement intégrés dans l'évaluation des projets. Bien qu'il ne s'agisse pas d'établir un lien causal strict entre chaque projet et les valeurs des indicateurs, ce système vise à sensibiliser les agglomérations aux domaines où des efforts particuliers sont nécessaires.

## **8. Les défis rencontrés lors des projets d'agglomération de 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> génération**

À la suite des deux premières générations de projets d'agglomération, l'Union des villes suisses (2016) a mandaté le bureau Ecoplan AG pour analyser les principales difficultés rencontrées par les agglomérations dans la mise en œuvre de ce programme fédéral. L'étude qui en résulte met en lumière plusieurs enjeux structurels et opérationnels qui ont freiné le plein potentiel de cette politique de coordination territoriale.

L'un des constats majeurs de cette analyse concerne la nécessité de maintenir une approche systémique du trafic. Les projets d'agglomération doivent tenir compte de l'ensemble des infrastructures de transport, y compris celles qui ne relèvent pas directement du programme, telles que les réseaux ferroviaires ou les routes nationales souvent planifiés à travers d'autres instruments fédéraux. Le défi réside dans l'intégration cohérente de ces composantes, tout en restant ouverts aux innovations techniques et aux spécificités locales. Cette vision transversale du système de transport, intégrant tramways, bus, mobilité douce et trafic motorisé, est essentielle à la crédibilité et à l'efficacité des stratégies mises en œuvre à l'échelle des agglomérations (UVS, 2016).

L'étude souligne également l'importance d'une plus grande souplesse dans la mise en œuvre des mesures. Bien que les projets bénéficient d'un effet contraignant via le cofinancement fédéral, il est souvent nécessaire d'ajuster certaines mesures en cours de route, tant sur le plan technique que financier. Cela est particulièrement vrai pour les interventions de petite envergure, comme celles liées à la mobilité douce ou à la gestion de l'espace public. Accorder davantage de flexibilité dans les délais de réalisation ou permettre le remplacement ciblé de certaines actions par des alternatives équivalentes serait bénéfique pour mieux gérer les aléas du processus de planification (UVS, 2016).

Un autre obstacle identifié concerne l'ancrage du programme au niveau local. La réussite des projets d'agglomération dépend fortement de l'implication effective des communes et des services urbains dès les phases initiales. Dans la pratique, cette coordination est très variable selon les territoires. Pour renforcer l'efficacité des démarches, les entités responsables devraient veiller à inclure précocement les acteurs locaux, en particulier ceux chargés du développement urbain et des infrastructures, afin de garantir des horizons réalistes de mise en œuvre et une meilleure acceptation des mesures proposées (UVS, 2016).

Enfin, la question des charges administratives constitue une préoccupation récurrente, en particulier pour les petites communes et les villes disposant de ressources limitées. Le rythme quadriennal de révision des projets, bien qu'aligné sur d'autres planifications publiques, impose une charge de travail considérable. Les exigences documentaires élevées, même pour de modestes interventions, alourdissent les processus (UVS, 2016).

## DEUXIÈME PARTIE : CAS D'ÉTUDE

### 1. Le Chablais : Présentation générale

Si les principes directeurs de la politique des agglomérations sont les mêmes sur l'ensemble du territoire national, leur mise en œuvre varie fortement selon les contextes locaux. Une question se pose alors : dans quelle mesure les problématiques identifiées à l'échelle nationale se retrouvent-elles dans des contextes territoriaux spécifiques comme celui du Chablais ? Les dynamiques propres à cette région font-elles émerger des défis singuliers ou révèlent-elles plutôt une déclinaison locale des enjeux suisses plus généraux ?

Pour répondre à ces interrogations, il est d'abord nécessaire de mieux comprendre le territoire dans lequel s'inscrit le projet d'agglomération Chablais Agglo. Une brève lecture géographique, historique et socio-économique de la région permet en effet de saisir les spécificités de ce cadre d'action et les conditions particulières dans lesquelles se construit la coopération intercommunale et intercantonale. Pour comprendre les dynamiques à l'œuvre dans un projet d'agglomération, il est essentiel de connaître le terrain qui le sous-tend.

#### *1.1 Le Chablais suisse : une morphologie singulière*

Le Chablais désigne un territoire transfrontalier s'étendant de part et d'autre du Léman, entre la France et la Suisse. Il constitue une entité géographique cohérente, mais administrativement divisée entre plusieurs cantons suisses (Vaud et Valais) et le département français de la Haute-Savoie. Dans le cadre de ce travail, nous nous concentrerons exclusivement sur le versant suisse du Chablais qui constitue le périmètre d'action du projet d'agglomération Chablais Agglo (fig. 6).

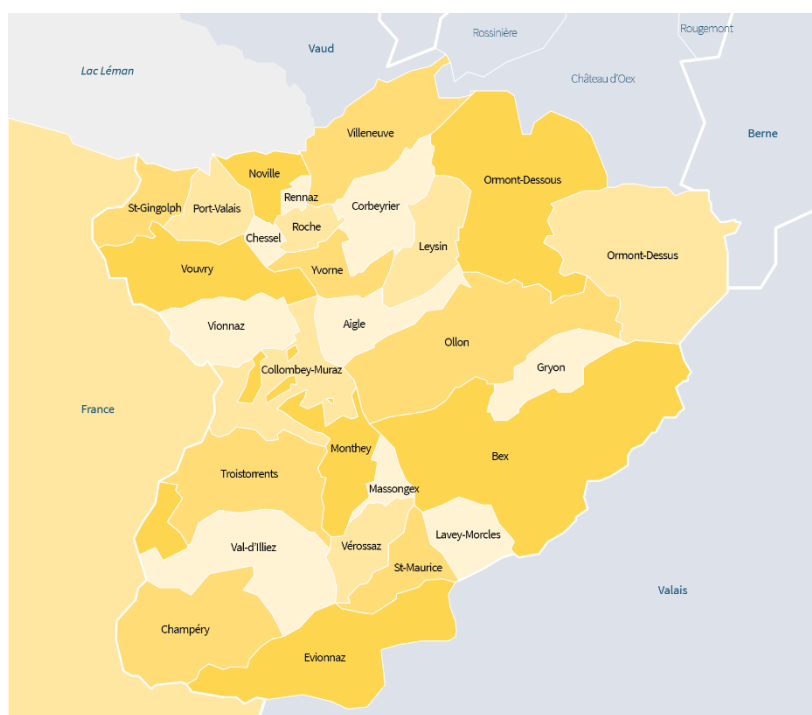


Figure 6 : Délimitation du territoire du Chablais suisse avec les noms des communes (Chablais Région, s.d.)

Le paysage du Chablais suisse est fortement structuré par le Rhône qui traverse la région d'est en ouest, formant une vaste plaine encadrée par des reliefs montagneux. Ce couloir naturel a joué un rôle déterminant dans les dynamiques d'urbanisation, d'agriculture et de transport. Jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, le territoire demeurait en grande partie rural. Les travaux d'endiguement et de correction du Rhône ont permis d'assainir des surfaces importantes, favorisant ainsi une agriculture intensive et amorçant une première phase d'industrialisation, notamment dans une localité comme Monthey où l'industrie chimique s'est implantée à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (Cimo, s.d. ; Chablair, s.d.).

La configuration linéaire du territoire chablaisien, fortement structurée par le couloir du Rhône, a passablement influencé le développement urbain de la région. Contrairement à d'autres espaces suisses où l'urbanisation gravite autour d'un centre principal clairement identifié, comme Lausanne dans l'agglomération PALM, le Chablais se caractérise par l'absence d'un pôle dominant unique. Le tissu bâti y adopte une forme morcelée et polycentrique, reflétant une organisation territoriale éclatée.

Au cœur de ce dispositif se trouve Monthey, principale ville de la région qui compte un peu plus de 19'000 habitants (Ville de Monthey, s.d.). Elle est flanquée de deux villes de taille moyenne : Aigle, avec un peu moins de 12'000 habitants (Commune d'Aigle, s.d.), et Collombey-Muraz qui a récemment franchi le seuil des 10'000 habitants (Le Nouvelliste, 2024). Viennent ensuite deux grands villages de taille comparable : Bex, avec environ 8 800 habitants (Commune de Bex, s.d.), et Ollon qui en compte environ 8'730 (Commune d'Ollon, s.d.). Enfin, Massongex, avec ses quelque 2'000 habitants, représente une entité plus modeste en termes démographiques (Valais, s.d.). Cette structure polycentrique, où coexistent plusieurs centres secondaires de poids démographique relativement proche, pose des enjeux spécifiques en matière de coordination intercommunale, de répartition des fonctions urbaines et de gouvernance partagée au sein du projet d'agglomération.

### ***1.2 Un développement urbain fragmenté et centré sur l'automobile***

Le développement du territoire chablaisien au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle a été fortement conditionné par l'essor de la voiture individuelle. L'aménagement du réseau routier, notamment l'A9 et ses raccordements, a facilité les déplacements intercommunaux, mais au prix d'une dépendance accrue à la voiture. Malgré la présence de lignes ferroviaires structurantes comme la ligne du Simplon ou le train régional AOMC, les transports publics n'ont jamais véritablement structuré les flux de mobilité dans la région. Selon une étude comparative des petites agglomérations, 70.9% des déplacements domicile-travail dans le Chablais se faisaient en voiture au début des années 2000, un chiffre significativement plus élevé que la moyenne nationale de 57,1% (ARE & DETEC, 2005). Cette dépendance automobile résulte en partie de la faible densité du tissu urbain et de la dispersion des pôles d'activités. Nombreuses sont les communes qui offrent des fonctions résidentielles sans disposer d'emplois ou de services, accentuant les besoins en mobilité pendulaire.

Cette dépendance à l'automobile est d'autant plus renforcée par la vocation touristique du territoire. Le Chablais suisse constitue en effet un couloir de transit majeur vers plusieurs stations de moyenne montagne, situées tant dans les Alpes bernoises (Leysin, Les Diablerets, Villars-sur-Ollon) que dans les Alpes valaisannes (Val-d'Illeiez, Champéry, Morgins). Il constitue également un point de passage clé pour rejoindre des stations de plus grande envergure telles que Verbier ou Crans-Montana, ce qui accentue la pression sur les principaux axes routiers de la région, notamment ceux longeant la plaine du Rhône. Le trafic touristique, fortement saisonnier, connaît des pics marqués durant l'hiver et l'été, en particulier les week-ends et pendant les vacances scolaires. En haute saison hivernale, plus de 40'000 véhicules par jour transitent par le Chablais en direction du Léman, et 85% de ce trafic de loisirs s'effectue en transport individuel motorisé (Liardet, 2025).

Cette situation contraste à nouveau fortement avec les alternatives de transport public pourtant bien présentes, mais sous-utilisées. Les stations touristiques mentionnées ci-dessus sont directement accessibles en train depuis la plaine, via les gares d'Aigle, Bex ou Monthey, notamment grâce aux lignes exploitées par les Transports publics du Chablais (TPC). Ce décalage entre une offre ferroviaire structurée et les pratiques effectives des usagers met en évidence un enjeu central pour la mobilité durable à l'échelle régionale.

### ***1.3 Un territoire agricole à forte identité régionale***

Le Chablais conserve encore aujourd'hui un caractère rural marqué. De vastes surfaces agricoles, notamment dédiées à la culture maraîchère ou à la viticulture, structurent le paysage et constituent une ressource territoriale majeure. Entre 1900 et 2003, le territoire du Chablais, tant vaudois que valaisan, a connu une transformation marquée de ses paysages naturels. Une large part des zones marécageuses ont été asséchées et converties en terres agricoles. On estime qu'environ 80% de ces milieux naturels ont disparu au profit de l'exploitation agricole (Rosselli & Paulmier, 2006).

Un autre élément marquant du Chablais réside dans la forte identité de ses habitants qui dépasse les découpages administratifs cantonaux. Comme le résume une citation extraite du quatrième projet d'agglomération : « *L'habitant de Bex travaille à Collombey-Muraz, fait ses courses à Aigle et sort à Monthey. Les habitants de la région se sentent chablaisiens avant de se sentir valaisans ou vaudois* » (Chablais Agglo, 2021, p. 2). Cette identité chablaisienne transversale constitue un levier fort pour encourager la coopération intercommunale, malgré les frontières cantonales ou communales.

### ***1.4 Une dynamique démographique et économique en pleine mutation***

Le Chablais suisse connaît une croissance démographique marquée, reflet de son attractivité résidentielle et de son positionnement stratégique. Entre 2010 et 2020, la population de la région a augmenté de 15,9%, un taux nettement supérieur à la moyenne cantonale valaisanne (+11,5%). Composé de 28 communes réparties entre Vaud et Valais, le Chablais représente aujourd'hui un bassin de vie de plus de 100'000 personnes. Cette dynamique s'explique par plusieurs facteurs : la qualité de vie, la

proximité des services, la bonne accessibilité régionale, mais aussi par la montée en puissance de certains pôles économiques (OVE, 2021).

Sur le plan économique, le Chablais bénéficie d'un tissu d'activités très diversifié. La plaine du Rhône concentre plus de 90% des emplois, notamment grâce au pôle industriel majeurs de Monthey (chimie). À cela s'ajoute un important réseau de PME, un secteur tertiaire en expansion, et un tourisme en mutation, de plus en plus orienté vers une offre « quatre saisons » (OVE, 2021).

La dimension transfrontalière et intercantonale du Chablais constitue également un trait distinctif. Chaque jour, entre 3'000 et 4'000 frontaliers circulent dans la région dont plus de 2'600 y travaillent. Ces flux, qu'ils concernent les échanges entre Vaud et Valais ou avec la France, renforcent la nécessité d'une coordination à l'échelle supracommunale, en particulier dans les domaines de la mobilité, de l'emploi et du logement (OVE, 2021).

### ***1.5 Une gouvernance intercantonale***

Le Chablais se distingue également par son intercantonalité. En effet, comme nous l'avons vu, il est soumis à deux régimes administratifs et politiques différents. Sur le plan stratégique par exemple, au début des années 2000, le canton de Vaud a intégré la politique des agglomérations dans son plan directeur cantonal (Défago, 2008), et dispose d'une solide expérience avec des agglomérations comme Lausanne-Morges ou Yverdon. À l'inverse, le Valais est plus en retrait sur ce plan. A cette époque, son plan directeur cantonal ne mentionne pas explicitement la politique des agglomérations comme outil structurant, même si certaines réflexions sur le développement économique et le découpage territorial pourraient s'y rattacher. Cette asymétrie dans la culture de planification nécessite des ajustements, des compromis et surtout une volonté de dialogue entre acteurs politiques des deux cantons. L'autonomie communale déjà largement discutée lors de l'introduction ajoute une notion supplémentaire de complexité.

## **2. Évolution du projet Chablais Agglo**

Au-delà de ses caractéristiques géographiques, socio-économiques et institutionnelles, le Chablais s'est progressivement doté de structures de coopération visant à mieux répondre aux enjeux communs de la région. C'est dans cette perspective qu'il convient désormais d'examiner les premières formes de coordination intercommunale et les volontés de planification à une échelle supracommunale qui ont conduit, au fil du temps, à l'émergence du projet Chablais Agglo.

### ***2.1 Début de l'association régionale***

Pour renforcer les liens régionaux et répondre à des enjeux collectifs au sein du Chablais, l'Association du Chablais valaisan et vaudois a été créée le 8 janvier 1971 à Vouvry. Cette structure visait à coordonner les communes dans des domaines clés tels que l'aménagement du territoire et la promotion économique. Trente communes, représentant 80'000 habitants, ont initialement adhéré à l'association (Défago, 2008).

La reconnaissance juridique de cette entité par la Confédération est intervenue en 1974, avec l'entrée en vigueur de la LIM. Cette reconnaissance reposait sur l'approbation d'un programme de développement régional (PDR) définissant les orientations politiques, socio-économiques et spatiales de la région (Défago, 2008).

Pour accéder aux crédits fédéraux, les communes vaudoises et valaisannes devaient collaborer étroitement. Cette nécessité a conduit à la création de deux associations régionales : l'ARDA (pour le district d'Aigle) et l'ARMS (pour Monthey et St-Maurice). Ces associations facilitaient le dialogue entre les cantons, l'application des lois et le développement régional. En 1981, elles ont été regroupées sous une structure commune, l'Organisme intercantonal de développement du Chablais (OIDC), afin d'améliorer leur coordination (Chablais Région, s.d.).

Avec les évolutions économiques et politiques, le PDR a été révisé entre 1992 et 1996, donnant naissance au Plan Delta qui fixait huit priorités de développement, dont l'industrie, les transports publics et la révision des structures régionales. Le plan soulignait la nécessité d'une volonté politique forte et d'une structure unique pour représenter efficacement la région (Chablais Agglo, 2011).

En 1999, une convention entre les cantons de Vaud et du Valais a renforcé le rôle de l'OIDC, désormais reconnu comme le porte-parole officiel de la région socio-économique du Chablais. Cette convention stipule également que, dans la mesure du possible, les intérêts de l'ensemble de la région doivent être privilégiés lors de la délégation de compétences aux communes. Toutefois, la coexistence de plusieurs entités (OIDC, ARDA, ARMS) a compliqué la répartition des compétences et affaibli la cohésion régionale.

*« En 10 ans, il n'y a guère eu de réalisations communes, ni de renforcement manifeste du réseau de communication. En fait, la collaboration intercommunale découle davantage d'intérêts socio-économiques plutôt que de réels objectifs politiques. En outre, la tendance à se retrancher derrière les différences politiques (cantons, districts) pour éviter de s'engager dans des projets régionaux, reste très forte ».* (OIDC, 1995, cité dans Défago, 2008)

Les crédits LIM ont permis de développer plusieurs infrastructures locales, mais sans vision globale en matière d'aménagement du territoire. Les collaborations entre communes sont restées ponctuelles et principalement motivées par des intérêts économiques (Défago, 2008).

Ce constat met en lumière les limites structurelles de la coopération intercommunale dans le Chablais à ses débuts. L'analyse des premières initiatives montre que les collaborations entre communes étaient principalement motivées par l'accès aux crédits fédéraux liés à la LIM. Dans le cadre du Programme de développement régional (PDR), une coopération entre communes et cantons était indispensable pour obtenir ces subventions. Toutefois, cette dynamique s'est construite davantage sous la pression de cette exigence fédérale que par une véritable volonté politique locale. Autrement dit, même si l'initiative semblait venir du terrain, elle était en réalité largement conditionnée par une logique *top-down*.

Par ailleurs, la multiplication des structures, ARDA, ARMS, puis O IDC, a créé un paysage institutionnel complexe et peu lisible. La création de l'O IDC en 1981 visait à améliorer la coordination régionale, mais la répartition des compétences entre les différentes entités n'a jamais été clairement définie. Même après la convention intercantonale de 1999, les responsabilités restaient floues. Cette situation a freiné l'implication des communes, en particulier les plus petites, qui ont manqué souvent de ressources administratives pour s'engager dans des dispositifs complexes dont les bénéfices sont incertains.

Enfin, cette coopération a été fragilisée par la persistance d'un esprit de clocher. Chaque commune tend à privilégier ses propres intérêts, au détriment d'une approche collective. L'absence d'une vision régionale claire et partagée renforce ces logiques locales. La convention intercantonale de 1999 appelle bien à tenir compte des intérêts régionaux, mais elle reste trop vague et ne propose aucun cadre concret pour les faire valoir. En l'absence de stratégie commune ou de gouvernance intégrée, les actions restent dispersées et les synergies régionales limitées.

En somme, cette première phase de coopération régionale chablaisienne souffre d'un manque de clarté, de cohérence et de volonté politique partagée. Les efforts de coordination ont été principalement guidés par des incitations extérieures, sous forme de subsides, sans qu'une dynamique locale forte n'émerge réellement. De plus, aucune structure dotée d'un pouvoir décisionnel clair n'a permis de porter une vision régionale cohérente à laquelle les communes auraient été véritablement tenues. Faute d'un cadre stratégique contraignant, les initiatives sont restées dispersées et peu efficaces à l'échelle régionale. Cette situation a favorisé le maintien d'un esprit de clocher, freinant la capacité des acteurs à penser et agir dans une perspective d'espace fonctionnel pourtant nécessaire pour répondre aux enjeux contemporains.

C'est dans ce contexte de gouvernance fragmentée que s'inscrit le projet Chablais Agglo. Contrairement aux dispositifs antérieurs centrés sur les régions de montagne (comme la LIM), ce projet, né dans le cadre de la politique des agglomérations, cible les problématiques propres aux espaces urbanisés, notamment la mobilité et l'aménagement du territoire. Bien que ses objectifs restent proches de ceux de la politique régionale traditionnelle, ils s'appliquent à une autre échelle, avec une priorité donnée à la planification urbaine et aux transports publics. Pour garantir la cohérence de cette nouvelle approche, la mise en place d'une structure supracommunale plus lisible et dotée de réels leviers d'action devient alors un enjeu central. Le projet d'agglomération ambitionne ainsi de dépasser les obstacles identifiés ci-dessus en créant un dynamisme supracommunal capable d'assurer une vision cohérente et des décisions stratégiques à l'échelle régionale (Défago, 2008).

## ***2.2 Début du projet Chablais Agglo***

Le projet Chablais Agglo s'inscrit dans le cadre de l'évolution des structures régionales et de l'introduction, en 2001, de la politique fédérale en faveur des agglomérations urbaines. Ce programme visait à mieux répondre aux besoins spécifiques des espaces urbains, notamment en termes de mobilité et d'urbanisation. Les périmètres éligibles aux contributions financières de la Confédération étaient définis par l'art. 19 OUMin, s'appuyant sur la classification des agglomérations établie en 1990 par l'OFS. Parmi les 55 agglomérations identifiées figurait celle de Monthey-Aigle, classées dans la catégorie 30'000 – 60'000 (Da Cunha & Both, 2004).

À l'origine, l'agglomération regroupait quatre communes valaisannes : Troistorrents, Monthey, Collombey-Muraz et Massongex. Ce périmètre initial s'appuyait sur des critères définis, notamment la continuité du tissu bâti, la faible proportion d'emplois dans le secteur primaire, ainsi qu'une forte mobilité pendulaire vers les centres urbains. En 2000, la commune d'Aigle a rejoint cette entité en tant que ville-centre complémentaire à Monthey, renforçant ainsi le caractère bipolaire du territoire. Par la suite, les communes vaudoises d'Ollon et de Bex ont été intégrées, tandis que Troistorrents s'est retirée du périmètre. Cette dernière, à dominante touristique, a choisi de s'identifier davantage à un territoire de montagne qu'à une agglomération de plaine. Elle a ainsi été reconnue comme appartenant pleinement au Val d'Illeiez, avec lequel elle entretient des liens fonctionnels étroits, notamment par des coopérations actives avec Champéry et Val-d'Illeiez (Chablais Agglo, 2011). Cette reconfiguration, aboutissant à une répartition équilibrée entre trois communes vaudoises et trois valaisannes, a permis d'atteindre une cohérence territoriale et politique renforcée. C'est également à ce moment-là qu'une limite altimétrique a été fixée à 550 mètres, afin de délimiter plus clairement le périmètre de l'agglomération. Seules les zones situées en dessous de cette altitude sont désormais incluses, dans un souci d'homogénéité géographique (Chablais Agglo, 2011). Néanmoins, ce seuil de 550 mètres a été remis en question à plusieurs reprises au fil des années (Défago, 2025).

En 2007, l'OIDC, en collaboration avec les responsables régionaux, a officiellement lancé le projet Chablais Agglo. Ce projet visait à coordonner les efforts régionaux dans des domaines clés, tels que les infrastructures de transport, l'urbanisation, les équipements publics et les pôles économiques. Il représentait une opportunité stratégique pour structurer le développement régional et renforcer la cohésion entre les communes participantes. À la suite de la définition du périmètre final, une étude de faisabilité a été annoncée et un comité de pilotage a été formé. Ce comité, présidé par Antoine Lattion, préfet du district de Monthey et président de l'OIDC, réunissait les six présidents et syndics des communes concernées (Défago, 2008).

En décembre 2007, un rapport de synthèse a été soumis à la Confédération, officialisant le projet auprès de l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Afin de garantir l'engagement des différents acteurs, une Charte d'intention a été rédigée en mai 2008 et soumise aux communes, aux cantons ainsi

qu'aux associations régionales (ARDA et ARMS). Cette charte visait à initier le projet d'agglomération Monthey-Aigle en encourageant la collaboration et les synergies entre communes et acteurs régionaux. Elle formalise l'engagement des collectivités locales et cantonales, optimise le partage des ressources et a pour but de promouvoir une complémentarité avec les territoires voisins. Après quelques ajustements, la Charte a été adoptée à l'unanimité en juillet 2008, posant ainsi les bases pour la mise en œuvre du projet Chablais Agglo (Chablais Agglo, 2011)

### ***2.3 Dépôt du projet d'agglomération de 2<sup>e</sup> génération***

Le premier projet d'agglomération Monthey-Aigle, inscrit dans la deuxième génération des projets d'agglomération, a été élaboré à travers un processus participatif étalé sur trois ans. Dès 2010, les orientations stratégiques, les objectifs de développement et plusieurs scénarios territoriaux ont été définis lors d'un premier atelier, puis affinés à l'occasion d'un second atelier organisé à Monthey. Un rapport intermédiaire, remis à la Confédération en décembre de la même année, a consolidé les fondements du projet. En 2011, le projet est entré dans sa phase de finalisation. Les communes et cantons concernés ont été consultés pour valider et prioriser les mesures proposées, en tenant compte de leur financement potentiel. Une consultation publique a également permis d'intégrer des retours complémentaires avant le dépôt officiel du projet auprès de la Confédération en décembre 2011 (Chablais Agglo, 2011).

Le projet ambitionne de structurer le développement urbain du Chablais autour d'une meilleure organisation du territoire, tout en cherchant à améliorer la qualité de vie. Il se donne pour objectifs la densification des centres existants, la coordination entre urbanisation et mobilité, la préservation des paysages et terres agricoles, ainsi que la promotion de la mixité fonctionnelle dans les quartiers. En matière de mobilité, il vise à renforcer les transports publics, favoriser la mobilité douce et améliorer la sécurité routière. Des stratégies sectorielles ont été développées pour l'urbanisation, les réseaux routiers, les transports publics et les modes doux, dans une volonté d'offrir une vision globale pour l'agglomération Monthey-Aigle (Chablais Agglo, 2011).

#### **Rapport d'examen de la Confédération**

À la suite de son dépôt, le projet a fait l'objet d'un examen critique par la Confédération. Si certains éléments ont été salués, notamment l'amélioration de la ligne ferroviaire AOMC qui contribue à renforcer l'intermodalité entre Aigle et Monthey, le projet a été globalement jugé insuffisant (ARE, 2014).

La principale critique porte sur l'absence de vision d'ensemble. La Confédération souligne que les mesures proposées sont très majoritairement sectorielles, centrées sur les transports, sans réelle articulation avec une stratégie d'aménagement du territoire plus large. Le réseau cyclable est jugé incohérent, mal connecté aux pôles de transport et aux centres d'activités. L'intégration entre les réseaux ferroviaires et de bus reste faible, et des correspondances essentielles, notamment vers des équipements

stratégiques comme l'hôpital Riviera-Chablais, sont insuffisamment pensées. Par ailleurs, aucune stratégie claire n'est définie pour réduire l'usage de la voiture, alors même que la dépendance automobile est très forte dans la région (ARE, 2014).

Une des causes sous-jacentes à ce manque de vision globale réside dans l'évolution des mécanismes de financement. Autrefois, les crédits LIM étaient alloués directement pour soutenir les infrastructures des communes défavorisées, sans nécessairement les inscrire dans un cadre territorial cohérent (Défago, 2008). Aujourd'hui, le financement via les projets d'agglomération est soumis à des exigences plus élevées. Les investissements doivent non seulement démontrer leur efficacité économique, mais aussi répondre à des critères précis tels que l'amélioration de la qualité des transports publics et la réduction des nuisances environnementales. Ce changement implique que les projets doivent désormais s'inscrire dans une stratégie territoriale intégrée, pensée à l'échelle de l'agglomération. Or, c'est précisément cette vision d'ensemble qui fait défaut, chaque commune ayant tendance à prioriser ses propres intérêts sans coordination suffisante.

Le projet pâtit également d'un rapport coût-utilité défavorable : avec un coût estimé à près de 69 millions de francs, son efficacité attendue est jugée trop faible. Certaines mesures sont en outre considérées comme insuffisamment abouties pour être mises en œuvre rapidement. La note d'impact globale attribuée par la Confédération est faible (3/12), entraînant une décision de non-cofinancement (ARE, 2014).

Cette évaluation révèle aussi un problème plus structurel. Les communes, face à la perspective d'un cofinancement fédéral important, ont largement saisi cette opportunité pour inscrire des listes de mesures locales, souvent sans réelle cohérence d'ensemble. Ce phénomène que l'on pourrait qualifier de « liste au Père Noël », montre que la dynamique intercommunale, indispensable pour un projet d'agglomération réussi, était alors encore trop faible dans le Chablais.

Cette première tentative de projet d'agglomération confirme la persistance des obstacles identifiés dès les débuts de la coopération régionale dans le Chablais. Comme lors de la création de l'OIDC ou de l'élaboration du Plan Delta, la dynamique intercommunale demeure largement contrainte par des logiques institutionnelles fragmentées et une approche essentiellement locale des enjeux. Le phénomène de « liste au Père Noël », relevé dès les premières phases du projet, témoigne d'une difficulté à dépasser une agrégation de demandes communales individuelles pour construire une vision d'ensemble réellement partagée. Il en résulte une faible capacité à se projeter à l'échelle régionale ou supracommunale, pourtant essentielle à la cohérence d'un projet d'agglomération. Si ce type de démarche repose sur une logique ascendante (*bottom-up*), elle suppose également l'existence d'une vision transversale et coordonnée, dans laquelle l'agglomération devient une référence commune pour l'action publique. En 2011, cette culture du projet collectif reste encore peu ancrée. La gouvernance

demeure faible, la coordination insuffisante, et l'agglomération peine à s'imposer comme une entité politique et territoriale à part entière.

Ce n'est qu'à l'aide d'un lobbying politique fort, mené notamment par le conseiller national Roger Nordmann, qu'une enveloppe fédérale de 2,9 millions de francs a finalement pu être débloquée en 2014 (Boillat, 2014). Ce soutien tardif, largement inférieur aux 22 millions initialement espérés, a néanmoins permis la réalisation de quelques aménagements ciblés : le réaménagement de l'interface de la gare CFF d'Aigle, la création de passages pour la mobilité douce à Collombey, ainsi que divers aménagements piétons et cyclables répartis sur plusieurs communes du périmètre. Certaines de ces mesures ont bénéficié d'un cofinancement fédéral formalisé par un accord sur les prestations, conformément à la décision du Parlement (Boillat, 2014). Selon Yannick Buttet, ancien président de Collombey-Muraz, cet appui a été obtenu grâce à une solidarité politique forte entre élus romands, notamment vaudois et valaisans (Le Nouvelliste, 2014).

#### ***2.4 Dépôt du projet d'agglomération de 3<sup>e</sup> génération***

Le projet d'agglomération de 3<sup>e</sup> génération (PA3) de Chablais Agglo a été déposé le 24 mars 2015, dans un contexte institutionnel en pleine mutation. L'élaboration du projet a été influencée par plusieurs facteurs majeurs : la révision des plans directeurs cantonaux vaudois et valaisan, l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT, ainsi que la redéfinition de l'espace urbain par l'OFS, bien que cette dernière modification ne soit applicable qu'à partir de la 4<sup>e</sup> génération (Chablais Agglo, 2016).

Afin de concrétiser certaines mesures issues du PA2, un premier accord sur les prestations a été signé dès 2015 entre les deux cantons concernés et la Confédération. Parallèlement, des engagements complémentaires ont été pris entre les cantons et les communes du périmètre, renforçant ainsi la coordination interinstitutionnelle nécessaire à la mise en œuvre des projets (Chablais Agglo, 2016).

Contrairement au projet de 2<sup>e</sup> génération qui se présentait sous la forme d'un document unique, le PA3 adopte une structure en plusieurs volets, offrant une meilleure lisibilité. Il comprend une préface introductive, un volet explicatif détaillant le diagnostic territorial et les enjeux, ainsi qu'un volet stratégique définissant les grandes orientations sectorielles. Cette structuration répond aux exigences de base 3 (EB3) fixées par les directives fédérales qui imposent notamment une analyse des dynamiques territoriales, ainsi qu'une identification des forces, faiblesses, opportunités, menaces et besoins d'intervention (ARE, 2015).

Le PA3 marque également un élargissement thématique. S'il continue de porter une attention particulière aux questions de mobilité et d'urbanisation, il intègre désormais des mesures spécifiques pour le paysage et l'environnement. Cette approche traduit une volonté d'inscrire le développement de l'agglomération dans une logique plus intégrée et durable (Chablais Agglo, 2016).

Le projet a été accepté par la Confédération, mais certaines adaptations ont été exigées, notamment l'exclusion des mesures concernant les communes de Bex et d'Ollon, car elles ne faisaient pas partie du périmètre VACo. L'accord sur les prestations du PA3 a été formellement signé en juin 2020, officialisant ainsi les mesures cofinancées et précisant les engagements entre les parties (Chablais Agglo, 2021).

### Rapport d'examen de la Confédération

Lors de son évaluation, la Confédération a mis en avant plusieurs points positifs. Le développement du réseau de bus d'agglomération, bien articulé avec les infrastructures ferroviaires, notamment la ligne AOMC, a été particulièrement salué. Cette amélioration permet une meilleure desserte des centres urbains et un rabattement plus efficace vers les gares. En matière d'urbanisme, l'accent mis sur la densification interne et les interventions ciblées en lien avec les infrastructures de transport est également relevé de manière positive. De même, des efforts en faveur de l'amélioration de la qualité de vie, en particulier dans les centres de Monthey et d'Aigle, sont soulignés (ARE, 2016).

Néanmoins, plusieurs faiblesses sont relevées. Le projet demeure très centré sur l'automobile, avec peu de mesures concrètes en matière de gestion du trafic. Le réseau de mobilité douce est jugé trop peu dense et insuffisamment adapté aux besoins utilitaires du quotidien. En outre, l'absence d'une hiérarchisation claire des pôles de développement, ainsi que l'absence de critères minimaux en matière de desserte en transports publics ou de densité questionne la cohérence et la durabilité du développement proposé (ARE, 2016).

Sur le plan environnemental, les effets attendus sont jugés modestes, que ce soit en termes de part modale, de bruit ou d'amélioration de la qualité de l'air. La stratégie paysagère, bien que prometteuse dans son intention, souffre d'un manque de précision et de cohérence avec certaines mesures d'infrastructure et d'urbanisation. Ainsi, le projet reste encore trop axé sur les aspects de mobilité et d'urbanisation, au détriment d'une approche plus transversale incluant la gestion du trafic, la sécurité ou les enjeux paysagers (ARE, 2016).

Concernant la mise en œuvre, l'examen souligne un retard dans l'avancement des mesures d'urbanisation issues du PA2. Toutefois, ce constat n'a pas d'incidence sur l'évaluation finale du PA3, qui portait uniquement sur les nouvelles mesures proposées dans cette génération (ARE, 2016).

Au niveau financier, les investissements prévus dans le cadre du PA3 s'élèvent à environ 79,5 millions de francs, dont un peu plus de 10 millions concernent encore des mesures de la 2<sup>e</sup> génération (liste A). Ce volume est jugé modéré pour une agglomération de la taille du Chablais. En fonction du rapport coût-utilité calculé, la Confédération a proposé un taux de cofinancement de 35% pour les mesures retenues dans cette troisième génération (ARE, 2016).

### Renforcement du Bureau d'agglomération et lancement du bus d'agglomération Mobichablais

Face aux retards significatifs constatés dans la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération de 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> générations, les communes du Chablais ont reconnu dès 2019 la nécessité d'améliorer la coordination intercommunale. Ce constat a conduit à une réorganisation en profondeur du fonctionnement de Chablais Agglo, marquée par un renforcement substantiel de ses ressources humaines et structurelles (Chablais Agglo, 2021).

Alors que l'agglomération fonctionnait jusqu'alors avec des moyens limités, l'équipe s'est progressivement étoffée, permettant une centralisation accrue des compétences. Cette professionnalisation a notamment eu pour objectifs de faciliter la coordination entre les maîtres d'ouvrage, d'assurer un suivi plus rigoureux de l'avancement des mesures, et de renforcer le contrôle des processus administratifs, en particulier dans le cadre des demandes de cofinancement auprès des autorités cantonales et fédérales (Chablais Agglo, 2021).

Parmi les premières actions concrètes découlant de ce renforcement figure le lancement du projet Mobichablais, amorcé dès 2018. Ce service, porté par Chablais Agglo, a été déployé initialement dans les communes d'Aigle, Ollon, Monthey et Collombey-Muraz (TPC, s.d.). Mobichablais constitue une innovation majeure pour la région : alors que les communes géraient jusque-là leurs dessertes locales de manière autonome, ce nouveau réseau vise à créer de véritables liaisons intercommunales. Il offre ainsi une meilleure connectivité entre les centres urbains et facilite les déplacements de proximité, renforçant à terme l'attractivité du transport public dans le Chablais (Tinguely, 2018).

Cette approche a d'ailleurs été reconnue au niveau fédéral. L'ARE a cité Mobichablais comme exemple innovant pour le développement des transports publics dans les petites agglomérations, dans la revue professionnelle *Transports urbains* (Chablais Région, 2023).

Cette évolution illustre non seulement la volonté de Chablais Agglo de dynamiser sa gouvernance interne, mais aussi son ambition de proposer des solutions concrètes et intégrées aux enjeux de mobilité durable sur son territoire.

### Fusion de Aigle Région et Chablais Région

Depuis sa création, Chablais Région s'était donné pour mission de favoriser les synergies entre les Chablais vaudois et valaisan et d'encourager la coordination des politiques publiques entre les deux cantons. Progressivement, au fil de près de quarante années de collaboration, Chablais Région et Aigle Région ont vu leurs objectifs et leurs modes de fonctionnement se rapprocher, rendant leur fusion naturelle (Chablais Région, 2023).

Au printemps 2020, ce processus de rapprochement s'est concrétisé par la création d'une entité unique, désormais simplement appelée Chablais Région. Cette fusion marque un tournant important : pour la première fois, l'ensemble du territoire de Chablais Agglo se retrouve chapeauté par une seule

organisation intercantonale (Chablais Région, 2023). Dans la foulée de cette transformation institutionnelle, un autre pas significatif a été franchi en novembre 2021, lorsque Chablais Région a décidé de modifier ses statuts. Cette révision a permis de donner à Chablais Agglo un statut de commission permanente au sein de l'organisation.

### ***2.5 Dépôt du projet d'agglomération de 4<sup>e</sup> génération – Plan directeur intercommunal***

Le projet d'agglomération de 4<sup>e</sup> génération (PA4) déposé en septembre 2021 par Chablais Agglo marque une nouvelle étape dans la planification territoriale du Chablais. S'inscrivant dans la continuité des démarches précédentes, il vise à corriger les lacunes relevées dans les générations antérieures, en particulier la faible articulation entre urbanisation et transport. Le PA4 ambitionne également d'élargir son spectre d'intervention à des thématiques peu abordées jusque-là, telles que le paysage, désormais traité de manière structurée, et l'énergie qui entre pour la première fois dans les préoccupations du projet (Chablais Agglo, 2021).

Un élément clé de cette génération est son articulation avec le PDi. Dans un contexte où la législation impose de mieux coordonner les politiques d'aménagement, le PDi devient un volet central du PA4. Sa mise en œuvre permet de mieux harmoniser les stratégies vaudoises et valaisannes sur un périmètre fonctionnel commun. Plutôt que de multiplier les documents sectoriels, Chablais Agglo choisit de regrouper les démarches, capitalisant sur son expérience en matière de coopération intercantonale.

Le PA4 consolide également la définition de son périmètre d'intervention, jusque-là défini selon les statistiques de l'OFS pour délimiter les agglomérations. Cette approche avait notamment été critiquée par Stéphane Coppey, président de Monthey à cette époque qui estimait qu'elle « *ne tenait pas suffisamment compte de la réalité du terrain* » (Röhtlisberger, 2022). Dans le cadre de Chablais Agglo, cela a notamment permis d'aligner pleinement les communes de Bex et d'Ollon avec le périmètre VaCo reconnu au niveau fédéral. Ce réajustement a pour but d'assurer une convergence entre l'espace fonctionnel défini par Chablais Agglo et les références administratives nécessaires pour l'obtention des soutiens financiers, notamment dans le cadre des contributions liées à l'OUMin (Chablais Agglo, 2021).

#### **Rapport d'examen de la Confédération**

L'évaluation fédérale du PA4 souligne plusieurs avancées notables. La structuration multipolaire autour d'Aigle, Monthey, Bex et Collombey-Muraz est saluée, de même que l'articulation entre urbanisation et mobilité dans les secteurs bien desservis par les transports publics. Le développement du réseau de transports publics, avec l'extension des lignes de bus vers Ollon, Bex et Collombey-Muraz ainsi que l'amélioration des interfaces multimodales, est jugé positif. Le renforcement du réseau cyclable et les projets de renaturation des centres améliorent également la qualité de l'espace public (ARE, 2023).

Cependant, plusieurs faiblesses demeurent. L'évaluation souligne un manque de coordination globale entre les modes de transport, des politiques de stationnement peu développées et une hiérarchisation du réseau routier encore perfectible. Les effets concrets sur la réduction du trafic motorisé individuel restent

incertains. Sur le plan environnemental, bien que les ambitions soient présentes, les mesures concrètes concernant la qualité de l'air, le bruit et la mobilité douce restent limitées (ARE, 2023).

Enfin, le taux de mise en œuvre des mesures du PA2 s'est révélé largement insuffisant. Ce retard a directement entraîné une déduction sur le taux de cofinancement du PA4 : au lieu d'un soutien de 35%, la Confédération a réduit sa contribution à 30%. Les coûts globaux du PA4 atteignent 76,2 millions de francs (ARE, 2023).

Comme le rappelle Pierrick Maire, chef de projet de Chablais Agglo à cette époque, le rythme imposé par les générations de projets successives tous les quatre ans représente une lourde charge de travail, difficile à suivre pour certaines communes. Il rajoute que « *La structure d'agglomération est toujours en train de planifier les nouvelles mesures pour les nouvelles générations, ce qui ne laisse que peu, voire pas de place à un recul nécessaire pour s'attaquer aux problématiques plus complexes* » (Röhtlisberger, 2023).

## **2.6 Bilan du projet Chablais Agglo de 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> génération**

À ce stade, après le dépôt et l'évaluation des projets d'agglomération de 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> génération, les effets les plus tangibles semblent se manifester principalement sur le plan politique, notamment à travers le développement de collaborations entre les communes et avec les cantons. Cette dynamique peut être considérée comme l'un des apports majeurs du projet, dans un territoire marqué jusqu'ici par des logiques communales largement autonomes. En ce sens, on peut parler d'un « *effet agglo* », dans la mesure où une nouvelle manière de penser l'action collective semble peu à peu s'installer.

Cela dit, cette évolution au niveau institutionnel ne s'est pas encore traduite de manière claire dans la mise en œuvre des mesures concrètes. Le taux de réalisation des projets issus des PA2 et PA3 reste faible, et le PA4 semble prolonger certaines de ces difficultés. Depuis le lancement du projet Chablais Agglo, bien que de nombreux financements aient été obtenus pour diverses interventions territoriales, très peu d'entre elles ont réellement été concrétisées dans les communes de Monthey, Aigle, Collombey-Muraz, Ollon, Massongex et Bex. À titre d'exemple, entre le début du projet Chablais Agglo et le dépôt du PA4 (2021), une seule mesure a été menée à bien : l'aménagement d'une piste cyclable entre Massongex et Monthey. Une seconde intervention est en cours, portant sur le réaménagement d'un axe routier à Collombey-Muraz (Rhône FM, 2021).

Il est alors légitime de se demander si l'un des objectifs implicites de la première décennie de l'agglomération n'était pas avant tout de créer un cadre de gouvernance commun, plus que d'atteindre des résultats immédiats sur le terrain. Dans cette optique, les retards constatés seraient moins le signe d'un échec que les marques d'une phase de transition, nécessaire pour apprendre à fonctionner collectivement à l'échelle du territoire.

Cette lecture soulève plusieurs enjeux structurels. Le rythme imposé par la Confédération, avec une nouvelle génération de projet tous les quatre ans et des exigences techniques élevées, semble parfois en

décalage avec le temps nécessaire à la coordination locale. Il est possible que les capacités de pilotage des communes, souvent modestes, ne permettent pas de suivre l'ensemble des tâches demandées, planification, gestion administrative, mise en œuvre des projets, dans des délais aussi courts. On peut donc se demander dans quelle mesure une forme d'inadéquation temporelle entre les ambitions fédérales et les réalités locales ne freine pas la concrétisation des objectifs, d'autant plus que chaque génération de projet ajoute de nouvelles attentes sans que les précédentes soient complètement abouties.

C'est précisément sur ces points que les entretiens avec les acteurs du projet devraient permettre d'apporter un éclairage précieux. Il sera intéressant d'explorer comment l'évolution des différentes générations d'agglomération est perçue par celles et ceux qui y participent, aussi bien en termes de dynamiques politiques que de mise en œuvre concrète. Des perspectives diverses pourront être recueillies quant au rôle attribué aujourd'hui à l'agglomération : est-elle perçue comme un outil technique, un cadre politique ou un laboratoire de gouvernance interterritoriale ?

#### Entrée en vigueur du plan directeur intercommunal

Le PDi, entré en vigueur en 2022, s'impose comme un élément structurant du PA4. Ce document vise à instaurer une ligne directrice commune, tout en devant s'adapter aux logiques institutionnelles propres à chaque canton. Le Conseil d'État valaisan l'a approuvé dès septembre 2021, suivi par le canton de Vaud en 2022. Cette temporalité décalée illustre bien les différences de procédures d'adoption. Alors qu'en Valais, la validation repose sur les exécutifs, le canton de Vaud impose un processus en deux temps, avec une approbation par les exécutifs pour le volet opérationnel et par les législatifs communaux pour le volet stratégique, avant une validation finale par le Conseil d'État (Chablais Agglo, 2021). Au-delà des différences de procédure, le PDi bénéficie d'un fondement légal fort dans les deux cantons. En effet, l'art. 17 al. 3 LATC, côté vaudois et l'art. 20a al. 4 LcAT côté valaisan, précisent que les plans directeurs intercommunaux ont effet contraignant sur les autorités concernées. En offrant un cadre stratégique et opérationnel reconnu à l'échelle supracommunale, le PDi facilite notamment l'approbation des plans d'affectation communaux (DGTL, 2020). De plus, en combinant dans une même démarche un Projet d'agglomération et un Plan Directeur intercommunal, Chablais Agglo parvient à répondre aux exigences juridiques propres à chacun des deux outils tout en consolidant la légitimité et la cohérence de l'ensemble du projet (ARVR, s.d.).

#### Entrée en vigueur de la stratégie énergétique

Depuis 2021, la thématique de l'énergie s'impose comme un axe central de la planification territoriale de Chablais Agglo. Une stratégie énergétique a été élaborée à l'échelle de l'agglomération afin de renforcer les synergies intercommunales et de favoriser la mise en œuvre de projets communs. Parmi les initiatives majeures figure le développement d'un thermo-réseau régional, basé sur la valorisation de la chaleur issue de l'usine d'incinération SATOM SA. Cette démarche illustre une volonté claire d'élargir la coordination au-delà des domaines traditionnels tels que les transports ou l'urbanisation, en

intégrant de nouvelles thématiques comme l'énergie. La planification énergétique est ainsi perçue comme un tournant majeur dans le passage de la phase 4 à la phase 5 du programme d'agglomération (Chablais Région, 2023).

### 2.7 Extension du périmètre de Chablais Agglo à 8 communes

En 2022, les communes de Lavey-Morcles et de Saint-Maurice rejoignent officiellement Chablais Agglo (fig. 7). Cette extension vise notamment à intégrer le nœud ferroviaire stratégique de Saint-Maurice dans les réflexions territoriales, en vue de renforcer le développement des transports publics et des interfaces multimodales à l'échelle régionale, en particulier pour les zones de coteaux. Ce changement de périmètre s'inscrit dans une logique de continuité territoriale et de collaboration intercommunale renforcée (Chablais, s.d.).

Malgré la séparation physique induite par le Rhône, les deux communes entretiennent depuis longtemps des liens étroits. « *L'intégration de ces deux communes, très liées historiquement malgré la césure du Rhône, est un apport très important au périmètre existant* » (Boillat, 2023), souligne Pierrick Maire, responsable du projet d'agglomération. Il ajoute que « *les collaborations intercommunales entre les deux sont déjà très importantes. Citons les pompiers, les écoles, la station d'épuration. On avait même évoqué un temps une fusion. Elles comptent aussi beaucoup de pendulaires. L'enjeu en termes de mobilité et de développement durable est donc conséquent* » (Boillat, 2023).

Outre les avantages en matière de mobilité et de durabilité, cette extension permet également à l'agglomération de gagner en poids politique. Comme le souligne Pierrick Maire, l'agrandissement du périmètre renforce la capacité de Chablais Agglo à peser dans les discussions avec les autorités cantonales, en apportant une représentativité élargie et des enjeux territoriaux plus complexes à défendre (Boillat, 2023).

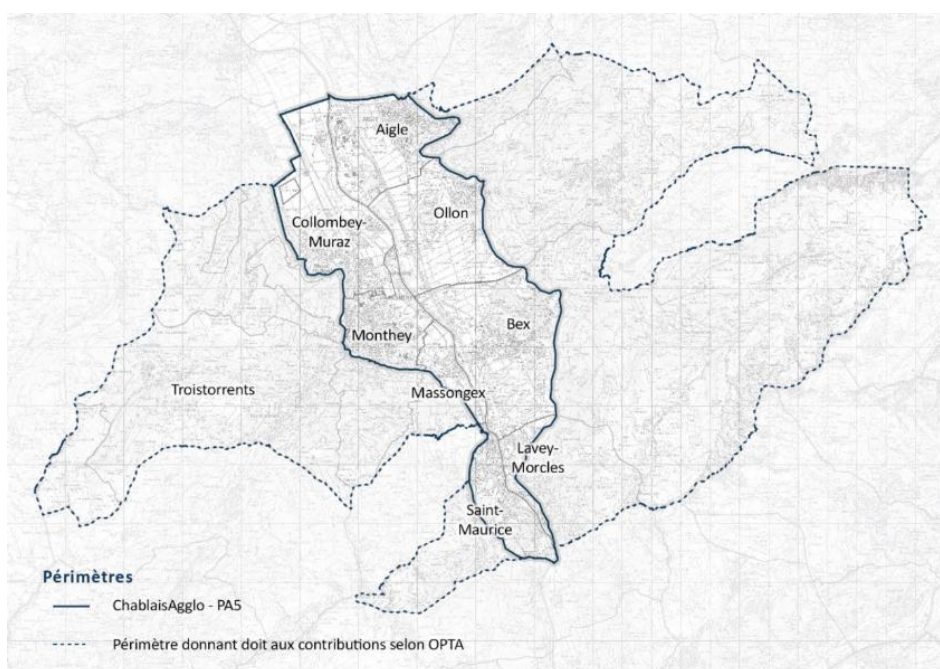


Figure 7 : Périmètre du projet Chablais Agglo de 5<sup>e</sup> génération (Chablais Agglo, 2025)

## ***2.8 Dépôt du projet d'agglomération de 5<sup>e</sup> génération – Plan directeur intercommunal***

Le projet d'agglomération de 5<sup>e</sup> génération a été officiellement transmis à l'ARE le 24 juin 2025. Il comprend un total de 104 mesures, dont 57 portent spécifiquement sur la mobilité. Ces mesures de mobilité comptabilisent un budget de 105 millions de francs. À l'instar du projet d'agglomération de 4<sup>e</sup> génération, ce dossier fait également office de PDi. Les thématiques principales abordées sont l'urbanisation, la mobilité, l'environnement et l'énergie.

Parmi les mesures proposées figurent la mise en place de plateformes multimodales, telles que celles prévues à Clos-Donroux et à proximité de la future interface CFF/AOMC de Monthey. Ces infrastructures seront accompagnées de pôles urbains à vocation mixte, comme le réaménagement prévu de la place de la Gare à Saint-Maurice (Terrettaz, 2025).

Le développement d'un réseau cyclable à l'échelle intercantonale est également prévu, notamment par la construction de nouvelles passerelles franchissant le Rhône. Un axe structurant est prévu pour les transports publics reliant la gare d'Aigle à la zone d'activité située sur le site de l'ancienne raffinerie, jusqu'à la future gare du Corbier à Collombey-Muraz. Enfin, plusieurs projets associeront mobilité et intégration du paysage, notamment à travers la requalification de la route cantonale entre Monthey et Collombey (Terrettaz, 2025).

Cela étant dit, ce projet ne fera pas l'objet d'une analyse approfondie dans ce travail. Étant donné qu'il vient tout juste d'être déposé, aucun retour de la Confédération n'est encore disponible et le recul nécessaire pour en évaluer les impacts fait actuellement défaut.

## **3. Gouvernance du projet Chablais Agglo**

Après avoir retracé les grandes étapes de l'évolution territoriale et structurelle de Chablais Agglo, il convient désormais de s'intéresser à la manière dont ce projet d'agglomération s'organise concrètement. Cette section examine la répartition des rôles entre les différents niveaux institutionnels impliqués et met en lumière les mécanismes de coordination et de gouvernance mis en place pour faire fonctionner l'ensemble du dispositif.

### ***3.1 Répartition des rôles entre les niveaux institutionnels***

Le projet d'agglomération Chablais Agglo repose sur une coopération étroite entre trois niveaux institutionnels : la Confédération, les cantons et les communes. Chaque échelon contribue à la définition, au pilotage et à la réalisation du projet à travers des responsabilités bien définies.

Au niveau fédéral, la Confédération définit les grandes orientations politiques relatives aux agglomérations. Elle sélectionne les mesures à cofinancer dans ce cadre et formalise sa collaboration avec les cantons par le biais d'accords de prestations. Elle joue également un rôle de soutien à l'échange de bonnes pratiques entre les territoires (Chablais Agglo, 2021).

Les cantons de Vaud et du Valais, concernés par le territoire de Chablais Agglo, s'impliquent activement dans la mise en œuvre du projet. Ils s'assurent de la cohérence entre les actions engagées par leurs services et les objectifs de l'agglomération. Ils facilitent la coordination territoriale et interinstitutionnelle et contribuent également au financement des mesures (Chablais Agglo 2021).

Maîtres d'ouvrage des mesures prévues sur leur territoire, les communes sont les acteurs de proximité du projet. Elles participent à sa mise en œuvre concrète, mobilisent leurs ressources internes (services, finances, planification) et veillent à la cohérence de leurs actions avec les objectifs collectifs définis à l'échelle de l'agglomération (Chablais Agglo, 2021).

### ***3.2 Fonctionnement des organes de gouvernance de Chablais Agglo***

Depuis la convention fondatrice de 2011, Chablais Agglo s'appuie sur une organisation structurée autour de quatre organes principaux, chacun ayant des missions complémentaires (fig. 8).

*Le Comité de pilotage (COPIL) :* Il constitue l'instance décisionnelle politique. Il fixe les grandes orientations, valide les priorités stratégiques, les ressources mobilisées et approuve le projet avant sa transmission à la Confédération. La présidence alterne tous les deux ans entre les représentants de Monthey et d'Aigle. Chablais Région y siège avec une voix consultative, aux côtés de représentants des services cantonaux (Chablais Agglo, 2021).

*Le Bureau d'agglomération (BA) :* Responsable de la coordination opérationnelle du projet, le Bureau assure la gestion technique et administrative de l'agglomération. Il supervise l'élaboration et la réalisation du programme de mesures, garantit le suivi budgétaire et temporel, et pilote la communication globale du projet. Chablais Région en assure le mandat exécutif (Chablais Agglo, 2021).

*Le Groupe technique (GT) :* Interface entre le pilotage stratégique et la mise en œuvre technique, ce groupe rassemble les spécialistes des collectivités et des services cantonaux autour des thématiques clés du projet. Il élabore les propositions à soumettre au COPIL et assure l'encadrement des mandataires. Il est présidé par le chef de projet et peut intégrer d'autres acteurs selon les besoins (comme ceux impliqués dans la 3e correction du Rhône) (Chablais Agglo, 2021).

*Le groupement de mandataires :* Il regroupe les compétences externes nécessaires à la conception et à la mise en œuvre des projets spécifiques. Sélectionné selon une procédure restreinte conforme aux règles des marchés publics, il intervient sous la supervision du GT (Chablais Agglo, 2021).

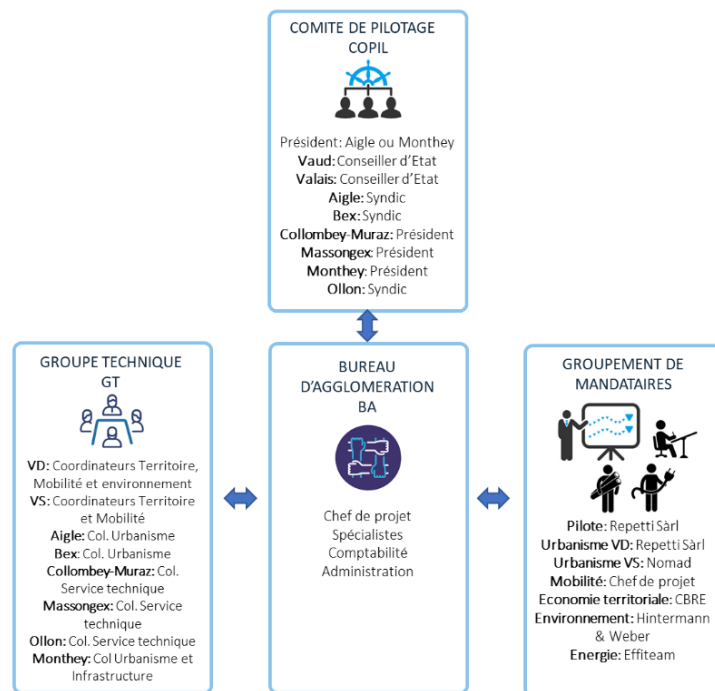


Figure 8 : Structure gouvernementale du projet Chablais Agglo de 4<sup>e</sup> génération (Chablais Agglo, 2021)

### 3.3 Évolution de la gouvernance de Chablais Agglo

La structure de gouvernance de Chablais Agglo a connu une transformation progressive au fil des générations, traduisant une volonté constante de renforcer l'efficacité collective, la représentativité des acteurs et la capacité de mise en œuvre.

*Projet d'agglomération de 2<sup>e</sup> génération :* À ses débuts, l'agglomération fonctionne de manière souple, avec un pilotage assuré principalement par quelques élus engagés. Le COPIL, alors présidé par le directeur de Chablais Région, s'appuie sur un GT informel. Cette organisation repose largement sur les dynamiques individuelles, sans cadre institutionnel solide (Chablais Agglo, 2011).

*Projet d'agglomération de 3<sup>e</sup> génération :* Une étape décisive est franchie avec la création de quatre organes formels : COPIL, Bureau d'agglomération, GT et Groupe de coordination (chargé d'assurer une meilleure articulation entre les deux cantons). Chablais Région est officiellement reconnue comme l'entité porteuse du projet, renforçant ainsi sa légitimité et sa responsabilité (Chablais Agglo, 2016).

*Projet d'agglomération de 4<sup>e</sup> génération :* Tout en conservant sa structure de base, la gouvernance s'enrichit progressivement. Le GT devient un espace de travail régulier, intégré à des dynamiques plus larges. Des collaborations se nouent avec d'autres projets régionaux d'envergure, à l'image de la troisième correction du Rhône (Chablais Agglo, 2021).

*Projet d'agglomération de 5<sup>e</sup> génération :* Avec l'élargissement de Chablais Agglo à huit communes, le Copil passe à dix membres afin d'assurer une représentation équitable. La gouvernance devient plus thématique, avec l'institutionnalisation de groupes de travail permanents comme le Groupe NRJ, axé sur l'énergie et le développement durable, aux côtés du GT. D'autres groupes, créés selon les besoins, interviennent à différentes étapes : GMO (mise en œuvre), GPM (préparation des mesures), GET (études

territoriales) (Chablais Agglo, 2025). Ces groupes permettent d'ancrer l'action dans une logique de projet tout en mobilisant les expertises techniques nécessaires.

L'évolution de la gouvernance de Chablais Agglo témoigne d'un passage progressif d'un fonctionnement informel, largement porté par l'engagement individuel de quelques élus, à une organisation plus structurée et professionnalisée. Cette transformation s'est opérée par le biais de la création d'instances spécifiques (COPIL, Bureau d'agglomération, GT, etc.), de la clarification des responsabilités et d'un encadrement administratif et procédural de plus en plus précis. Cette montée en complexité reflète la volonté d'améliorer la capacité de pilotage du projet à l'échelle régionale et de répondre aux exigences croissantes imposées par la Confédération en matière de coordination territoriale.

Cependant, cette structuration ne peut être analysée uniquement comme une réponse technique à un besoin d'efficacité. Elle s'inscrit également dans une dynamique plus profonde de transformation du mode de faire territorial, dans un contexte historiquement marqué par une forte autonomisation des communes et une coordination interinstitutionnelle limitée. La professionnalisation croissante de la gouvernance semble ainsi accompagner et peut-être permettre un changement d'état d'esprit, fondamental pour passer d'une logique communalisée à une vision collective du développement territorial.

Dans ce contexte, la professionnalisation croissante des instances n'est pas anodine. Elle répond à la nécessité d'encadrer un processus qui repose d'abord sur une dynamique ascendante, la construction d'une vision globale et intégrée à partir de systèmes communalisés, puis sur un mouvement descendant, avec des mesures à mettre en œuvre localement. Le défi, pour Chablais Agglo, est de maintenir une articulation cohérente entre ces deux logiques. La première repose sur le dialogue politique et la capacité à dépasser l'esprit de clocher. La seconde demande des outils techniques, des ressources humaines, ainsi qu'une stabilité organisationnelle suffisante pour assurer le suivi et la réalisation des mesures. Cela soulève un enjeu clé : dans quelle mesure la gouvernance actuelle est-elle réellement capable d'articuler ces deux dimensions sans que l'une ne se fasse au détriment de l'autre ?

C'est dans cette dualité entre ancrage local et coordination régionale, entre coopération politique et pilotage technique, que se jouent aujourd'hui les enjeux de la gouvernance de Chablais Agglo. Les entretiens à venir permettront de mieux cerner comment les acteurs perçoivent ces évolutions. L'analyse de leurs perceptions permettra de mieux comprendre dans quelle mesure la gouvernance mise en place répond aux objectifs initiaux de la démarche d'agglomération, et si elle constitue aujourd'hui un levier réel de transformation territoriale (accélérateur) ou une couche supplémentaire de coordination à devoir gérer (frein).

## TROISIÈME PARTIE : PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODOLOGIE

### 1. Problématique

Les projets d'agglomération en Suisse constituent des instruments mis en place par la Confédération depuis 2007 afin de promouvoir une planification territoriale coordonnée, durable et transversale. Ils visent notamment à articuler les politiques de mobilité, d'urbanisme et de protection de l'environnement. En contrepartie d'un cofinancement fédéral, les collectivités locales doivent développer des stratégies concertées à l'échelle de leur agglomération. Après près de deux décennies de mise en œuvre, ces projets suscitent aujourd'hui des interrogations quant à leur efficacité réelle, leur pertinence territoriale, et leur capacité d'adaptation aux contextes locaux.

Un premier bilan réalisé en 2016 par le bureau Ecoplan AG, mandaté par l'Union des villes suisses a mis en lumière plusieurs limites structurelles (UVS, 2016). Parmi celles-ci, la difficulté pour les communes, en particulier dans les agglomérations de petite à moyenne taille, de concilier les exigences fédérales avec leurs propres capacités opérationnelles et réalités territoriales. Ces constats récurrents soulèvent la question centrale de l'adéquation du dispositif fédéral à des contextes parfois complexes, fragmentés et dotés de ressources limitées.

C'est dans cette perspective que le cas de Chablais Agglo se présente comme particulièrement significatif. Cette agglomération de petite à moyenne taille, à la structure polycentrique, regroupe des communes aux profils et priorités hétérogènes, réparties entre deux cantons (Vaud et Valais). Cette diversité interne combinée à un contexte intercantonal constitue à la fois une richesse et un défi majeur en matière de gouvernance. Ainsi, Chablais Agglo incarne un cas d'étude pertinent pour interroger la capacité des projets d'agglomération à s'adapter aux spécificités territoriales, tant en termes d'organisation institutionnelle que de mise en œuvre concrète des mesures.

De surcroît, Chablais Agglo bénéficie d'une certaine ancienneté. Engagé dès la deuxième génération du programme fédéral, il offre un recul suffisant pour en évaluer l'évolution. Toutefois, malgré cette antériorité, le projet peine à atteindre un taux de mise en œuvre satisfaisant. Les premières années ont été marquées par des difficultés de structuration et de coordination et, à ce jour, plusieurs mesures tardent encore à se concrétiser. Cette situation interroge : les difficultés rencontrées relèvent-elles d'une inadéquation structurelle entre les directives fédérales et les dynamiques locales ? Ou bien s'expliquent-elles par des problèmes de gouvernance, de temporalité ou de ressources ?

Dans ce contexte, Chablais Agglo constitue un terrain d'enquête propice pour analyser les dynamiques de gouvernance à l'œuvre dans les projets d'agglomération suisses, en particulier dans des contextes intercantonaux et polycentriques. L'objectif est de mieux comprendre les leviers et les freins à la mise en œuvre effective des mesures, en s'intéressant aux jeux d'acteurs, aux structures institutionnelles, et aux logiques territoriales.

Dans ce contexte, ce travail tente de contribuer à cette réflexion en partant de la question suivante :

*De quelles manières les dynamiques de gouvernance et les interactions entre les acteurs locaux, régionaux et cantonaux influencent-elles la mise en œuvre des mesures du projet d'agglomération Chablais Agglo ?*

À partir de cette problématique et des éléments issus de l'analyse contextuelle et théorique, plusieurs hypothèses sont formulées :

1. Les exigences fédérales sont globalement trop élevées au regard des capacités institutionnelles et opérationnelles des plus petites communes membres d'une agglomération de petite à moyenne taille comme Chablais Agglo.
2. Le rythme quadriennal des générations de projets, imposé par la Confédération, est inadapté aux dynamiques de planification et de mise en œuvre propres à ces territoires.
3. Le périmètre de Chablais Agglo ne correspond pas pleinement à l'espace fonctionnel du Chablais qui exclut des zones pourtant intégrées aux dynamiques régionales.
4. La structure de gouvernance actuelle, notamment la répartition des rôles et des compétences, est claire et efficiente ce qui constitue un levier pour l'avancement des mesures.
5. La frontière cantonale représente un obstacle significatif, tant en raison de visions politiques divergentes entre Vaud et Valais que de différences procédurales ralentissant la mise en œuvre.
6. La transformation du projet d'agglomération en PDi constitue un levier de légitimation et de coordination facilitant le travail des acteurs.
7. Les principaux freins à la mise en œuvre sont exogènes, liés à des facteurs structurels (par exemple, la lenteur des procédures en aménagement du territoire), indépendants de la volonté des acteurs de Chablais Agglo.
8. Le projet d'agglomération est souvent perçu comme une couche administrative supplémentaire par les acteurs communaux, plutôt qu'un véritable outil de coordination et de facilitation à l'échelle régionale

## **2. Méthodologie**

Le cadre opératoire adopté dans cette recherche permet de déterminer de manière concrète ce qui doit être observé, collecté et analysé. Il décrit les méthodes mobilisées, précise les liens entre les différentes dimensions de l'étude et les questions posées, et identifie les interlocuteurs et les sources clés à interroger afin de répondre efficacement à la problématique définie.

## 2.1 Étudier quoi ?

Le processus urbain principalement étudié dans ce travail est celui de la gouvernance au sein des projets d'agglomération, et plus spécifiquement la manière dont les acteurs s'organisent, interagissent, se coordonnent et collaborent pour mettre en œuvre les mesures prévues.

Comprendre ces dynamiques a nécessité, en premier lieu, un travail approfondi sur les éléments contextuels du projet d'agglomération Chablais Agglo. Au niveau national, une analyse des DPTA ainsi que des rapports d'examen des projets d'agglomération rendus par l'ARE a été effectuée. Au niveau cantonal, l'étude a porté sur les stratégies territoriales cantonales à travers les plans directeurs. À l'échelle de l'agglomération, une analyse détaillée des projets d'agglomérations / PDi des différentes générations a été menée. Ces sources ont été étudiées de manière rigoureuse afin d'acquérir les connaissances nécessaires pour aborder la seconde phase méthodologique, centrée sur les entretiens.

En complément de cette analyse documentaire, des entretiens ont été menés auprès d'acteurs directement impliqués dans le projet Chablais Agglo. Ceux-ci permettent de saisir les dynamiques internes du projet, d'accéder aux réalités concrètes du terrain et d'identifier les obstacles ou leviers susceptibles d'expliquer les difficultés de mise en œuvre. Afin d'obtenir une compréhension globale du fonctionnement du projet, les entretiens ont été structurés autour d'un ensemble de thématiques clés, abordées selon une logique en entonnoir. Les discussions débutent ainsi par les directives fédérales, puis s'orientent vers le périmètre géographique du projet Chablais Agglo, avant d'aborder la manière dont les acteurs perçoivent la structure de gouvernance, notamment en ce qui concerne la répartition des rôles et des compétences. Dans ce cadre, la question de recherche est également explorée à l'échelle régionale. Par la suite, les entretiens s'attardent sur les formes de collaboration entre acteurs, en mettant en lumière les spécificités et les défis de l'intercantonalité, ainsi que sur les mécanismes de coordination avec d'autres projets ou dispositifs de planification. Enfin, les mesures concrètes du projet d'agglomération sont abordées, en mettant l'accent sur les freins identifiés à leur mise en œuvre ainsi que sur les leviers potentiels.

Compte tenu du nombre important d'acteurs impliqués dans le projet, une sélection a été opérée de manière à garantir une représentation équilibrée des différents groupes concernés. Cette sélection a été discutée et validée avec les deux cheffes de projet de Chablais Agglo, Mme Aurélie Fiorucci et Mme Mathilde Ley. Les acteurs interrogés sont issus des sphères suivantes :

- *Les cantons de Vaud et du Valais* : technicien·ne·s cantonaux en charge des projets d'agglomération au sein de leurs services respectifs ;
- *L'organisme intercommunal et interrégional Chablais Région* : directeur de Chablais Région ;
- *Les communes* : les président·e·s ou syndics et les technicien·ne·s en charge du projet d'agglomération au sein des communes. Seules les communes ayant participé à plusieurs générations de projets d'agglomération ont été retenues afin de bénéficier d'un recul suffisant. Ainsi, les communes de Saint-Maurice et Lavey-Morcles ont été écartées. Les entretiens ont été

réalisés avec les président·e·s/syndics et technicien·ne·s de Massongex, Monthey, Aigle, Bex, Collombey-Muraz, ainsi qu’avec le seul syndic d’Ollon, pour un total de onze personnes. Les technicien·ne·s participent au GT et les président·e·s/syndics siègent au COPIL ;

- *La société de transport TPC* : responsable du département voyageurs ;
- *Le bureau privé* : directeur du bureau mandaté ;
- *L’association PRO VELO Chablais* : président de l’association.

Au total, ce sont dix-sept personnes impliquées dans le projet qui ont été interrogées dans le cadre de cette recherche.

## **2.2 Étudier comment ?**

Les entretiens menés avec ces différents acteurs prennent la forme d’entretiens semi-directifs. Cette méthode qui repose sur une grille de questions souples appliquée permet de laisser de la place à l’expression libre de l’enquête tout en assurant la comparabilité des discours recueillis. Les entretiens semi-directifs s’avèrent particulièrement pertinents dans l’étude des pouvoirs publics car ils permettent de faire émerger des dimensions souvent absentes des documents officiels. En effet, ceux-ci tendent à offrir une vision stabilisée et consensuelle des politiques mises en œuvre, en occultant les tensions, débats ou ajustements ayant jalonné leur élaboration.

Cette méthode permet donc un accès privilégié à des témoignages de première main, en rendant compte des dynamiques internes, des processus décisionnels, ainsi que des relations entre acteurs institutionnels dont les intérêts peuvent parfois diverger (Pin, 2023). Elle constitue dès lors un outil essentiel pour recueillir des données qualitatives détaillées qui ne seraient pas accessibles autrement. Afin de tenir compte des spécificités de chaque catégorie d’intervenants, une grille d’entretien distincte est élaborée pour chacun des six types d’acteurs identifiés précédemment (cf. annexe). Ces grilles, tout en partageant une structure commune, sont adaptées aux rôles, compétences et points de vue propres à chaque groupe, afin de maximiser la pertinence des informations recueillies.

L’ensemble des entretiens, une fois retranscrits, ainsi que les documents analysés, font l’objet d’un traitement par analyse thématique. Cette méthode consiste à structurer et synthétiser un corpus à partir de l’identification de thèmes récurrents, dans le but de répondre progressivement à une question centrale : qu’est-ce qui est essentiel dans ce texte, de quoi parle-t-on ? Le processus d’analyse repose sur plusieurs lectures attentives du corpus, au cours desquelles un travail de codage est effectué afin de faire émerger les éléments saillants. Cette démarche méthodique permet de produire une grille de lecture cohérente et structurée des données recueillies (Paillé & Mucchielli, 2012), en vue d’en tirer des conclusions robustes sur les dynamiques de gouvernance à l’œuvre dans le projet Chablais Agglo.

## QUATRIÈME PARTIE : ANALYSE

Après avoir présenté la problématique, les hypothèses de recherche ainsi que le cadre méthodologique mobilisé, cette partie du mémoire propose une analyse approfondie des dynamiques de gouvernance à l'œuvre dans le projet Chablais Agglo. Celle-ci repose sur les différents entretiens menés avec les acteurs impliqués dans le projet. L'analyse suit une structure en entonnoir, calquée sur celle des grilles d'entretien. Elle débute par les directives fédérales pour aboutir à la mise en œuvre concrète des mesures à l'échelle communale. Cette approche permet de couvrir l'ensemble des dynamiques à l'œuvre dans le projet et d'en dégager les principaux enjeux, présentés sous forme de thématiques.

### 1. Directives fédérales pour les projets d'agglomération

Ce premier chapitre d'analyse porte sur les directives émises par la Confédération dans le cadre du PTA. Il s'agit de comprendre comment ces directives sont perçues par les acteurs locaux et dans quelle mesure elles influencent la dynamique de planification territoriale au sein du périmètre de Chablais Agglo. L'objectif est d'évaluer à la fois le potentiel structurant du programme et les contraintes qu'il engendre, notamment en termes de temporalités, de ressources mobilisables ou d'adéquation avec le contexte spécifique du Chablais.

#### 1.1 Un levier structurant pour la planification supracommunale

Le PTA est unanimement perçu comme une opportunité de cofinancement particulièrement avantageuse. Tous les acteurs interrogés soulignent en premier lieu l'effet incitatif de cette manne financière qui pousse les communes à planifier, structurer et concrétiser des projets qu'elles n'auraient parfois pas eu les moyens de réaliser seules. Mais au-delà du cofinancement, c'est également la capacité du programme à structurer les politiques territoriales à l'échelle des agglomérations qui est mise en avant.

La majorité des personnes interrogées s'accorde à dire que le PTA est bien plus qu'un simple guichet à subventions, il constitue un catalyseur de collaboration intercommunale. Le syndic de Bex emploie régulièrement l'expression de « *dopeur de collaboration* » pour désigner le rôle joué par le projet d'agglomération. En effet, le programme crée une obligation de se réunir autour de la table et de construire une vision commune. Il agit comme un espace de coordination qui dépasse les cloisonnements institutionnels habituels :

*« Ce programme d'agglomération a vraiment soutenu la collaboration intercommunale et il a permis d'aller plus vite que les fusions de communes, de permettre cette réflexion sur les espaces fonctionnels. Il a amené beaucoup de connaissances et d'évolution au niveau de la planification de transport, mais aussi au niveau de la coordination avec l'urbanisme. »* (Technicienne du canton du Valais, 2025)

La technicienne du canton de Vaud rejoint pleinement cette analyse. De façon générale la majorité des acteurs considère qu'il s'agit d'un outil pertinent pour inciter les communes à dépasser les limites strictement administratives dans leur manière de concevoir le territoire.

Ces prises de position illustrent que la collaboration intercommunale ne relève pas d'une évidence partagée et qu'elle demeure, pour certaines communes, une démarche relativement nouvelle. Le projet d'agglomération joue ici un rôle de déclencheur. Il incite les acteurs à dépasser une approche strictement communale pour penser le territoire de façon plus large. Cette dynamique peut être interprétée comme une première phase, nécessaire à l'émergence d'une vision supracommunale, impliquant une transformation progressive des représentations et des pratiques. La construction d'un véritable « esprit aggro » apparaît ainsi comme une condition préalable.

À l'échelle des communes, le PTA est également perçu comme un outil de légitimation des projets. Pour certains, il constitue une forme de stabilisation dans les trajectoires d'investissement : *« Ça légitime ce qui est planifié pour les prochaines années [...] ça permet aussi d'inscrire une certaine feuille de route, indépendamment des législatures. »* (Technicien d'Aigle, 2025)

Ce rôle structurant est d'autant plus important que les contextes politiques peuvent changer rapidement. Le PTA garantit une certaine continuité stratégique dans l'action publique. Enfin, plusieurs interlocuteurs insistent sur l'effet de professionnalisation induit par le programme. Le syndic de Bex, par exemple, insiste sur le fait que le programme exige une véritable implication des responsables politiques comme des services techniques. Selon lui, il ne s'agit pas simplement d'obtenir des subventions automatiques. La démarche requiert une préparation rigoureuse et des dossiers solides, fondés sur une collaboration interservices effective.

### ***1.2 Une cadence quadriennale jugée contraignante par les acteurs communaux***

Si la dynamique de planification portée par le PTA est généralement saluée, elle se confronte à une contrainte temporelle majeure. Le dépôt obligatoire d'un projet tous les quatre ans revient comme un enjeu récurrent dans les entretiens. Ce rythme est perçu comme difficilement soutenable, notamment par les petites communes qui disposent de ressources humaines et financières limitées. Le calendrier imposé par les directives fédérales est considéré comme rigide. Il engendre des tensions pour les maîtres d'ouvrage locaux qui doivent à la fois mettre en œuvre les mesures prévues, tout en anticipant leur planification. Le tout s'inscrit dans un contexte souvent instable, qu'il soit politique, administratif ou juridique.

Un premier témoignage illustratif est celui de la technicienne de la commune de Bex qui met en évidence le décalage entre les exigences techniques du PTA et les réalités de fonctionnement des communes :

*« L'agglomération a mis des exigences pour que certaines mesures soient en A [...] mais nous, les communes, on ne fonctionne pas comme ça. »* Elle poursuit en insistant sur la difficulté à suivre deux générations simultanément : *« Devoir faire des mesures de PA5 aujourd'hui alors qu'on est*

*à peine en train de s'occuper de celles du PA4, pour nous c'est juste inobligeable. »* (Technicienne de Bex, 2025)

Le technicien de la commune d'Aigle confirme ce ressenti en soulignant que le rythme quadriennal imposé par les programmes d'agglomération est particulièrement soutenu. Selon lui, cette cadence tend à encourager une certaine inertie, où l'on reproduit d'un cycle à l'autre des mesures similaires, parfois en y ajoutant uniquement quelques mesures nouvelles, sans réelle maturation ou remise en question. Il met en garde contre le risque de voir le processus se transformer en une mécanique lourde et répétitive qui finirait par devenir contre-productive.

Cette difficulté est d'autant plus marquée qu'elle s'inscrit dans le prolongement d'un héritage structurel problématique. Comme l'ont reconnu plusieurs interlocuteurs et comme déjà mentionné à plusieurs reprises dans ce travail, les premières générations de projets (PA2, PA3) ont souvent été conçues de manière trop ambitieuse, sans évaluation fine de la faisabilité des mesures inscrites. Certains évoquent ainsi une logique de « liste au Père Noël », dont les conséquences se font encore ressentir aujourd'hui.

*« Peut-être qu'au début, dans l'élaboration de ces premières générations de projets d'Agglo, on était très ambitieux sans être très avancé [...] On se retrouve à devoir vraiment courir à pleine bourre pour essayer de concrétiser ces mesures dans les délais. »* (Technicien d'Aigle, 2025)

Ces premiers constats mettent en évidence un paradoxe qui reflète une tension structurelle dans la logique du programme en faveur du trafic d'agglomération. D'un côté, la Confédération attend des projets ambitieux pour justifier le cofinancement. De l'autre, elle impose un calendrier resserré qui ne permet pas toujours aux collectivités locales de disposer du temps nécessaire à la mise en œuvre effective des mesures. Ce double impératif, ambition élevée et exécution rapide, crée une pression forte sur les communes, qui n'ont pas toutes les ressources pour suivre un tel rythme.

Par ailleurs, cette dynamique suppose une phase préalable d'appropriation du projet d'agglomération. Or, cette phase d'acculturation apparaît comme un prérequis essentiel à l'émergence d'une gouvernance stable et d'une vision partagée. En négligeant ce temps d'appropriation, la Confédération prend le risque d'affaiblir les fondements mêmes de la coopération supracommunale qu'elle cherche à promouvoir. Il conviendrait au contraire de concevoir la mise en œuvre des projets comme un processus évolutif, structuré en plusieurs étapes.

En plus du rythme imposé, un autre facteur de complexité réside dans l'interdépendance entre les mesures locales et des projets ou instances supérieures sur lesquelles les communes n'ont que peu, voire aucun contrôle. À ce sujet, la technicienne de Bex donne l'exemple du projet de réaménagement de la place de la gare, entravé par une opposition de CFF patrimoine :

*« Le projet ferroviaire est lié à une opposition de CFF patrimoine, alors que CFF a toujours collaboré dans ce projet, mais pas le patrimoine. Et voilà. Il y a un moment où il va falloir qu'on*

*lance notre procédure indépendamment de celle des TPC et qu'on commence les travaux [...] et puis les TPC s'accorderont. » (Technicienne de Bex, 2025)*

Elle poursuit en illustrant l'incohérence du système d'évaluation : *« Dans ce cas spécifique, c'est bel et bien la Confédération qui ne délivre pas un permis de construire, mais qui délivre une potentielle subvention qui est liée à ce permis de construire. »*

Ce témoignage met en lumière un paradoxe, à savoir que la rigueur des examens fédéraux ne tient pas toujours compte des blocages qu'ils induisent eux-mêmes, en créant des injonctions contradictoires entre exigence de résultat et complexité procédurale. Le cas de la commune de Massongex illustre également cette tension. La présidente de la commune rapporte une modification d'une mesure par la Confédération, passée de priorité B à A :

*« [...] on est en train de courir pour arriver à la réaliser. [...] On n'était pas prêts pour qu'elle soit en A et ça répond vraiment aux exigences fédérales et à ce qui est visé au niveau de la mobilité douce, c'est super. Mais nous, ça nous oblige à mettre la deuxième, voire la troisième. » (Présidente de Massongex, 2025)*

Ce cas met en évidence les difficultés concrètes pouvant émerger lorsqu'un projet mobilise plusieurs niveaux d'autorité sans qu'une coordination effective ne soit assurée. Ici, la commune se heurte non pas à un acteur externe, mais à une autre entité de l'administration fédérale, ce qui freine la mise en œuvre d'un projet pourtant soutenu par le PTA. Cette situation révèle un dysfonctionnement dans l'articulation interinstitutionnelle, et soulève la question de l'activation de l'art. 25a LAT dans ce contexte précis. Celui-ci prévoit la désignation d'une autorité de coordination lorsqu'un projet nécessite des décisions de plusieurs autorités. Le problème identifié ne relève donc pas d'un vide juridique, mais bien d'un déficit de coordination opérationnelle entre autorités compétentes.

En plus des blocages institutionnels et des interférences externes, les acteurs locaux doivent composer avec une base légale en constante évolution, à toutes les échelles institutionnelles. Cette instabilité normative complique la planification à long terme et rend la coordination avec les autres instruments de planification particulièrement difficile.

*« Pour les communes aussi, c'est des calendriers assez serrés. À chaque 4 ans, si tu refais des nouvelles générations, à la fin, il y a une deadline, il faut trancher sur les projets à retenir. Parallèlement, il y a peut-être aussi certaines lois qui changent. [...] On peut avoir un document qui est aujourd'hui validé par les services cantonaux, et qui sera signé par le conseil d'Etat au mois de juin. Cependant différentes directives/lois sont en consultation et pourraient entrer en vigueur avant la fin de l'année, ce qui rendrait le document déjà plus conforme. Donc ça, c'est vraiment... C'est pas facile. » (Technicien de Collombey-Muraz, 2025)*

Finalement, au-delà des facteurs externes, ce rythme de quatre ans s'avère particulièrement difficile à respecter pour des communes dont les projets d'agglomération ne constituent qu'une infime partie de

leurs nombreuses missions quotidiennes. Plusieurs techniciens expliquent que, dans la hiérarchie des priorités d'un service communal d'urbanisme/aménagement du territoire, le projet d'agglomération arrive souvent loin derrière des tâches jugées plus urgentes, comme la révision du plan d'affectation ou la conduite d'autres projets majeurs à l'échelle locale. Dans la plupart des cas, le projet d'agglomération ne représente qu'un pourcentage très faible du travail.

C'est dans ce contexte que plusieurs interlocuteurs appellent à une certaine souplesse de la part de la Confédération, tant dans l'interprétation des directives que lors de l'examen des projets. Beaucoup soulignent en effet l'existence de facteurs externes qui rendent la mise en œuvre des mesures dans les délais impartis tout simplement irréalisables.

Si ces contraintes sont bien identifiées par les acteurs de terrain, elles ouvrent également un débat plus large sur le rythme quadriennal lui-même, et la possibilité, pourtant offerte par les directives fédérales, de sauter une génération. En effet, rien n'oblige formellement une agglomération à déposer un projet tous les quatre ans. Dans un contexte de surcharge opérationnelle et de complexification administrative, cette option apparaît comme une alternative légitime. Elle pourrait aussi répondre à la volonté d'éviter un effet de répétition comme déjà mentionné par le technicien de la commune d'Aigle. Certaines agglomérations, comme l'Agglo Valais Central, ont d'ailleurs déjà fait ce choix, en renonçant à déposer un projet pour la 4<sup>e</sup> génération.

Toutefois, cette pause stratégique n'est pas sans risques, comme le rappellent plusieurs présidents de communes qui redoutent un affaiblissement du dynamisme collectif :

*« On doit garder ce rythme de dépôt chaque quatre ans. Ça permet un suivi de réalisation des mesures, ça permet de conserver déjà cette relation que l'on a au sein de l'agglomération. Et puis, si on saute un projet d'agglomération, on risque de perdre aussi beaucoup en termes de vision commune. Ça veut dire qu'il y aurait huit ans sans dépôt de projet d'agglomération avec potentiellement aussi des changements de président, changement de syndic. Et puis, au niveau de l'agglomération, pour moi, ce serait une faiblesse. »* (Président de Monthey, 2025)

### **1.3 Exigence et légitimité dans la gouvernance fédérale**

Si les règles du jeu sont jugées rigides, notamment en termes de temporalité et de procédure, surtout par les acteurs du terrain, elles n'en demeurent pas moins largement considérées comme légitimes, surtout aux échelons supérieurs.

Le directeur de Chablais Région insiste sur le fait que ces exigences doivent être mises en regard des montants en jeu : *« Quand il y a des montants en millions, en dizaines de millions, je crois que c'est tout à fait normal que les demandes soient exigeantes, soient pointilleuses. »* (Directeur de Chablais Région, 2025). Il souligne par ailleurs la solidité de l'administration fédérale et la rigueur du processus d'évaluation. Ce sentiment est partagé au niveau cantonal, notamment par la technicienne vaudoise, qui note l'amélioration significative du cadre fourni par la Confédération :

*« Les premières directives, on ne comprenait pas tout, elles étaient floues ou parfois peu compréhensibles. Mais avec les générations successives, les directives ont été largement améliorées. Aujourd'hui, c'est très carré. Franchement, les PA4-PA5, ça allait. Les services fédéraux ont la lourde tâche d'examiner 42 projets d'agglomération (pour les PA5) dans un temps donné, aussi ils doivent faire preuve de méthode afin de pouvoir rendre leur avis en toute impartialité et être équitables. »* (Technicienne du canton de Vaud, 2025)

Toutefois, comme cela a déjà été évoqué ce regard ne fait pas l'unanimité. Plusieurs techniciens communaux dénoncent une certaine rigidité, notamment si des obstacles imprévus surviennent : recours juridiques, oppositions en enquête publique, refus politique de crédit, etc.

#### ***1.4 Vers une meilleure intégration des enjeux environnementaux et paysagers ?***

Enfin, plusieurs interlocuteurs déplorent la marginalisation persistante des enjeux environnementaux et paysagers dans le périmètre des mesures cofinancées par le programme fédéral : *« Dans les projets, ce sont seulement les projets de mobilité qui sont cofinancés. On présente ça d'une certaine manière avec une enveloppe de centaines de millions, mais au final, seule une petite partie bénéficie réellement de cofinancement. »* (Président de PRO VELO Chablais, 2025). Il appelle à élargir le périmètre du soutien financier à des projets intégrant davantage de dimensions environnementales et de qualité paysagère. La technicienne du canton du Valais partage ce constat. Elle affirme :

*« On pourrait encore être plus ambitieux sur comment mieux coordonner ces aspects-là qui sont aujourd'hui essentiels. [...] Pour la 6<sup>e</sup> génération, les DPTA vont demander d'intégrer le paysage et la nature dans les mesures urbanisme et transport. Donc ça, c'est déjà un pas en avant par rapport à ce qui existe aujourd'hui. »* (Technicienne du canton du Valais, 2025)

Elle cite l'exemple du Grand Genève qui s'est engagé à respecter les limites planétaires dans le cadre de son programme d'agglomération. Pour elle, il s'agit d'évoluer vers un pilotage plus contraignant et mieux articulé autour des défis environnementaux contemporains.

Finalement le technicien de Collombey-Muraz déplore que la thématique du paysage soit en retrait par rapport à celles de la mobilité et de l'urbanisation. Il observe que les mesures environnementales ou paysagères, souvent moins visibles et concrètes que les infrastructures de transport, sont généralement moins bien perçues par les élus.

Ce constat met en lumière un problème de fond : la sectorialisation persistante des politiques publiques. Comme l'ont montré Nahrath et Varone (2007), les planifications territoriales restent inscrites dans un double découpage : territorial (institutionnalisation du territoire) d'une part, et sectoriel (sectorialisation des politiques publiques) d'autre part. Le projet d'agglomération permet en partie de dépasser le découpage territorial en instaurant des formes de coopération entre communes. Toutefois, il ne parvient pas à intégrer de manière cohérente les différents secteurs d'action publique.

À ce jour, la majorité des mesures cofinancées restent concentrées sur la mobilité. Cela traduit à la fois des logiques financières, mais aussi une certaine rigidité du dispositif fédéral qui continue à fonctionner par silos. Pourtant, dès sa conception en 2001, la politique des agglomérations visait une approche transversale, avec pour ambition d'intégrer divers champs d'action publique : transports, aménagement du territoire, environnement, logement, politique sociale, sport, culture ou encore intégration.

Dans cette perspective, il est important de souligner une évolution récente. Comme l'avait annoncé la technicienne du canton du Valais, les directives pour les projets d'agglomération de 6<sup>e</sup> génération, tout juste publiées, prévoient désormais que les mesures paysage-environnement soient intégrées directement dans les mesures de mobilité, dans le but d'en accroître l'efficacité (ARE, 2025). Il s'agit ainsi d'un signal encourageant en faveur d'une approche plus intégrée dans le cadre des projets d'agglomération

### *1.5 Synthèse*

En définitive, la grande majorité des acteurs reconnaissent le rôle structurant du PTA. Au-delà de son apport financier, il constitue un levier de coopération intercommunale, en favorisant l'émergence d'une culture de planification supracommunale.

Cependant, cette dynamique se heurte à plusieurs contraintes. Le rythme quadriennal imposé par la Confédération est jugé trop astreignant, notamment pour les petites communes, limitant leur capacité à planifier et mettre en œuvre les projets dans les délais. Cette temporalité entre parfois en tension avec les rythmes locaux d'appropriation politique et institutionnelle.

En outre, le dispositif fédéral reste dominé par une logique sectorielle centrée sur la mobilité, au détriment des volets environnementaux, sociaux ou paysagers encore trop marginalisés dans les critères de financement. Plusieurs acteurs appellent ainsi à un élargissement des thématiques soutenues. Néanmoins, l'intégration des aspects de paysage et d'environnement dans les mesures de mobilité avec l'arrivée des DPTA du PA 6 permet de renforcer et de concrétiser cet élargissement.

Enfin, les difficultés de coordination entre échelons institutionnels révèlent la nécessité d'une gouvernance verticale plus fluide. Des ajustements sont donc nécessaires : assouplissement des délais, prise en compte des capacités locales, meilleure intégration des enjeux de durabilité, et renforcement de la coordination interinstitutionnelle.

## 2. Le périmètre du projet Chablais Agglo

La définition du périmètre constitue un enjeu stratégique fondamental dans tout projet d'agglomération. Elle délimite l'espace d'intervention, conditionne l'accès aux financements fédéraux et structure les dynamiques de coopération entre collectivités. Dans le cas de Chablais Agglo, cette question revêt une importance particulière au regard de la géographie complexe du territoire, de sa composition intercantonale et de la pluralité des enjeux fonctionnels qu'il regroupe.

Ce chapitre propose d'interroger la manière dont ce périmètre est perçu, débattu et potentiellement remis en question par les acteurs locaux. Il s'agit d'analyser les justifications mobilisées pour défendre ou ajuster les frontières actuelles, les tensions entre cohérence fonctionnelle et faisabilité politique, ainsi que les effets produits par certaines limites, notamment l'altitude, sur l'inclusivité territoriale.

### 2.1 Une cohérence fonctionnelle largement partagée

La plupart des acteurs interrogés s'accordent à reconnaître la pertinence du périmètre actuel de Chablais Agglo. Cette reconnaissance ne repose pas sur un simple ressenti, mais s'appuie sur un ensemble de critères mobilisés de manière explicite ou implicite par les interlocuteurs pour justifier leur appréciation.

Le critère le plus fréquemment évoqué est celui de la mobilité quotidienne, notamment les flux domicile-travail et les connexions vers les pôles de service. L'intégration de Saint-Maurice est, à ce titre, considérée comme une évidence par de nombreux acteurs. Cette commune constitue un nœud stratégique du réseau de transport, avec une gare centrale à la croisée de plusieurs axes. Pour la Présidente de Massongex, « *on ne peut rien faire sans penser au nœud de Saint-Maurice* », ce qui illustre l'importance centrale accordée à la connectivité physique dans la définition du périmètre. Au-delà de ce cas emblématique, les flux intercommunaux, qu'ils soient pendulaires, commerciaux ou institutionnels, sont cités comme autant d'arguments en faveur de la cohérence territoriale actuelle.

Le critère urbanistique intervient également dans la définition du périmètre. Celui-ci correspond globalement à un espace de plaine, structuré autour de la vallée du Rhône, avec une densité bâtie suffisante pour justifier des projets d'agglomération. Pour plusieurs techniciens et élus, ce critère fait sens dans la mesure où il permet de concentrer les projets dans des zones où la densité, la continuité bâtie et la demande en mobilité sont les plus fortes.

Enfin, plusieurs interlocuteurs évoquent la coopération intercommunale et des dynamiques politiques construites dans le temps. L'existence progressive d'une culture de travail commune entre les huit communes actuelles est évoquée comme un facteur de consolidation du périmètre. La reconnaissance d'un espace chablaisien, fondé sur des problématiques partagées en matière de mobilité, d'urbanisme ou d'habitat, confère une certaine légitimité territoriale au projet.

## **2.2 Des ajustements ciblés envisagés**

Si le périmètre actuel est globalement reconnu comme cohérent, certains acteurs évoquent la possibilité de petits ajustements pour le renforcer à la marge. Deux communes ressortent dans les discours : Vionnaz et Yvorne.

Le syndic d'Aigle évoque notamment Vionnaz comme une commune « *manquante* » qui permettrait de compléter l'agglomération « *en termes de cohérence isométrique* » et de fonctionnalité. De même, Yvorne est décrite comme « *pratiquement englobée dedans* » (Syndic d'Ollon, 2025), en raison de sa dépendance aux équipements et services aiglons. Ces propositions reposent à la fois sur des critères de proximité spatiale, mais surtout sur des liens fonctionnels concrets.

Ces ajustements restent toutefois ponctuels et relativement marginaux dans le débat global. Ils ne traduisent pas une volonté d'élargissement massif du périmètre, mais relèvent plutôt d'une logique d'optimisation locale, visant à affiner la cohérence spatiale de l'agglomération. Par ailleurs, plusieurs acteurs rappellent une condition essentielle : l'intégration d'une commune ne peut s'envisager qu'à partir d'une volonté clairement exprimée par celle-ci. Un territoire peut être fonctionnellement connecté à l'agglomération, mais sans adhésion politique locale, son intégration n'est pas envisageable.

Ce principe souligne que la cohérence territoriale ne repose pas uniquement sur des critères techniques, tels que la mobilité ou la morphologie urbaine. Elle implique également une logique de gouvernance partagée, fondée sur la reconnaissance mutuelle et l'engagement des partenaires. C'est pourquoi plusieurs interlocuteurs appellent à la prudence face aux propositions d'élargissement systématique.

## **2.3 Les limites d'un élargissement du périmètre non maîtrisé**

Ce point est appuyé par le directeur de Chablais Région qui met en garde contre une logique d'agrandissement continu, porteuse de risques pour la cohérence du projet :

*« Mais pourquoi continuer à s'étendre ? C'est tentant de dire qu'on s'étend. À un certain moment, il y a aussi des risques centrifuges. Et puis il y a des formes aussi de concurrence extrêmement exacerbées auprès de la Confédération pour obtenir des financements. Il y a 40 ou 50 projets d'agglomération. Il y a un franc disponible pour 10 francs demandés. »* (Directeur de Chablais Région, 2025)

La logique de cofinancement instaurée par la Confédération engendre une forte concurrence interrégionale pour l'obtention des subsides. Ainsi, la fonctionnalisation du périmètre se heurte non seulement à des limites techniques et politiques, comme cela a été évoqué, mais également à des contraintes financières, directement liées au contexte national du programme.

Le technicien de Collombey-Muraz, quant à lui, évoque les lourdeurs opérationnelles induites par un élargissement du nombre de partenaires :

*« Si on est déjà 8 communes à une, parfois 2 personnes, mais disons 8 personnes, l'agglo 2 personnes, le canton c'est tout à double, le SDT, le SDM, pour prendre les noms des services valaisans, mais le réciproque côté vaudois, l'environnement. On fait des séances parfois où on est 25 personnes, 30 personnes. Quand il faut discuter, je pense que c'est compliqué. »* (Technicien de Collombey-Muraz, 2025)

Un autre type de risque, davantage politique, est également soulevé par certains acteurs. Les perspectives d'élargissement en direction de plus petites communes, notamment dans la zone du Haut-Lac, suscitent des réserves. Le président de la commune de Collombey-Muraz met en garde contre une intégration qui se ferait au détriment de la dynamique collective. Selon lui, l'inclusion de communes qui ne seraient pas suffisamment prêtes, organisées et motivées pourrait affaiblir l'élan du projet et freiner les synergies. Il insiste sur la nécessité de maintenir un certain niveau d'ambition partagé entre les partenaires.

#### **2.4 Repenser la limite des 550 mètres ?**

Le débat le plus important porte sur la limite altimétrique de 550 mètres. En effet, la limite fixée à 550 mètres d'altitude exclut non seulement les communes de montagnes mais également de nombreuses zones situées sur les coteaux, pourtant institutionnellement intégrées au territoire des communes membres.

La technicienne du canton du Valais indique que cette restriction a d'ailleurs été remise en question par le COPIL de l'agglomération, certains estimant qu'elle ne reflète pas la réalité des dynamiques locales. Toutefois, cette réflexion soulève également la question des capacités financières à soutenir une extension plus large du périmètre. La technicienne et la présidente de Massongex critiquent aussi cette limite, en pointant les effets sociaux et politiques qu'elle peut produire :

*« C'est un peu les coteaux [...]. C'est un peu dommage, dans le sens qu'on aurait pu quand même les intégrer. [...] Ça, c'est compliqué à nous défendre auprès de la population, parce que c'est un peu une politique à deux niveaux, à deux vitesses, entre les gens qui habitent la plaine et ceux qui habitent les coteaux. Et ça, ça conteste un petit peu au niveau de la population [...]. Et on a tous des communes qui s'étirent sur les coteaux. »* (Présidente et technicienne de Massongex, 2025)

Dans le même esprit, le technicien de Monthey questionne la pertinence de cette limite altimétrique au regard des objectifs de mobilité poursuivis par les projets d'agglomération. Certaines communes du Val d'Illiez, comme Champéry, ne sont pas intégrées, alors même qu'elles sont connectées de manière directe au réseau de transports publics du Chablais. Ce réseau, opéré par les TPC, constitue selon lui la véritable colonne vertébrale du territoire, et c'est autour de cette infrastructure que le périmètre devrait être redéfini. Poursuivant son propos, il illustre son raisonnement avec un exemple tiré de l'évolution récente du périmètre à Monthey. Entre le PA4 et le PA5, une légère révision de la limite d'altitude a été accordée pour permettre la prise en compte d'une mesure située un peu au-delà des 550 mètres. Cet

ajustement témoigne de la nécessité de faire preuve de davantage de souplesse dans l'application de cette règle, afin de permettre une planification cohérente avec les spécificités locales.

Ces propos soulèvent plusieurs interrogations quant à la délimitation de l'espace fonctionnel. En effet, selon les critères retenus et la manière dont ceux-ci sont pondérés, la perception même de ce qu'est un espace fonctionnel peut varier considérablement. Si l'on prend pour référence principale le réseau de transports publics, notamment celui des TPC, le territoire desservi dépasse le périmètre actuel de Chablais Agglo. Toutefois, comme cela a été souligné précédemment, la mobilité ne constitue qu'un des facteurs de définition d'un espace fonctionnel. Dès lors que l'on intègre d'autres dimensions, telles que l'urbanisation ou les logiques politico-institutionnelles, le contour du territoire fonctionnel se transforme. L'espace fonctionnel est donc multiple, évolutif et dépendant des prismes d'analyse mobilisés.

Certains acteurs appellent à envisager cette limite d'altitude dans une perspective plus large. Le directeur de Chablais Région souligne le fait qu'il est nécessaire de distinguer le périmètre du projet d'agglomération du territoire régional dans son ensemble. Selon lui, l'agglomération trouve sa cohérence avant tout dans la plaine, où se concentrent les enjeux majeurs de mobilité, d'aménagement du territoire et de développement urbain. Il faut, à un moment donné, accepter de poser des frontières claires pour préserver la lisibilité du projet. Cela n'implique toutefois pas de négliger les territoires de montagne qui jouent un rôle complémentaire important.

Il insiste ainsi sur la nécessité de tenir compte des flux fonctionnels en provenance des zones d'altitude, sans pour autant élargir automatiquement le périmètre du projet. Ce dernier répond à des objectifs spécifiques et à des logiques de cofinancement qui nécessitent un cadrage clair et délimité.

### ***2.5 Segmenter en sous-espaces fonctionnels : une alternative structurelle***

Enfin, le périmètre de Chablais Agglo se situe à la lisière de plusieurs réalités territoriales qui en compliquent la définition. D'une part, il est en contact direct avec les communes de montagne, avec lesquelles il partage des flux fonctionnels importants, notamment en matière de mobilité touristique, comme cela a été exposé dans la partie introductive consacrée à la présentation du Chablais. D'autre part, il est géographiquement proche de l'agglomération Rivelac, avec laquelle les interconnexions territoriales sont également nombreuses.

Dans ce contexte, il devient difficile de tracer une frontière claire autour de l'agglomération, tant les continuités fonctionnelles, sous toutes ces formes, débordent des périmètres administratifs. Face à cette difficulté, une piste de réflexion est proposée par la technicienne du canton du Valais qui suggère d'abandonner l'idée d'un périmètre strictement unifié au profit d'une organisation en sous-espaces fonctionnels. Elle cite notamment le cas du Haut-Lac, un territoire d'interface entre Chablais Agglo et Rivelac qui n'appartient formellement à aucune des deux entités mais qui entretient des liens opérationnels avec les deux :

« Ce serait une question de réfléchir aux interrelations avec l'agglomération Rivelac encore plus fortement. Et puis de se questionner sur l'avenir du Haut-Lac. » (Technicienne du canton du Valais, 2025)

Elle suggère ainsi une réorganisation interne du périmètre d'agglomération en sous-espaces fonctionnels. Elle fait notamment référence à certaines agglomérations suisses telles que Luganese, le Grand Genève ou encore Soleure qui ont structuré leur périmètre interne en espaces fonctionnels différenciés. Ce type d'organisation permet de penser l'agglomération par sous-espaces, adaptés aux réalités locales, tout en assurant une coordination entre ces unités à l'échelle globale du périmètre.

Cette structuration multi-niveaux permettrait une gouvernance plus fine et plus proche des réalités locales, en répartissant les responsabilités selon les spécificités de chaque zone :

*« Un organe qui chapeaute le tout, puis ensuite il y a des sous-espaces fonctionnels. Ce qui est intéressant avec ces sous-espaces fonctionnels, c'est que [...] au niveau de la gouvernance, c'est bottom-up. On donne la responsabilité à ces sous-espaces. Par exemple, on a un PDi Haut-Lac, un PDi du Chablais, un PDi Portes du Soleil. Donc en réalité, ils existent déjà, ces sous-espaces. On leur donne la responsabilité ensuite de concrétiser les mesures du projet d'agglomération. Et ça permet d'être plus efficient au niveau de la mise en œuvre, je pense. »* (Technicienne du canton du Valais, 2025)

Il s'agit d'une approche particulièrement intéressante qui repose sur une lecture fonctionnelle du territoire en systèmes et sous-systèmes d'espaces. Ce mode d'organisation permettrait d'adapter les mesures selon le niveau fonctionnel concerné, qu'il soit régional, intercommunal ou local. Concrètement, cela rend possible l'articulation entre, par exemple, une piste cyclable interrégionale et un réseau cyclable intra-urbain, chacun étant intégré selon l'échelle territoriale la plus cohérente.

## **2.6 Synthèse**

Le périmètre actuel de Chablais Agglo est globalement reconnu par les acteurs locaux comme pertinent, en raison de sa forte cohérence fonctionnelle, en particulier autour de l'axe structurant de mobilité que constitue la vallée du Rhône. Cette légitimité repose sur une combinaison de critères mobilisés de manière explicite : flux pendulaires, continuité urbaine, densité bâtie, mais aussi sur des dynamiques de coopération intercommunale construites dans le temps.

Toutefois, cette reconnaissance ne signifie pas l'absence de questionnements. Des ajustements ponctuels, comme l'intégration de Vionnaz ou Yverne, sont parfois évoqués, sur la base de liens fonctionnels forts. De manière plus structurante, la limite altimétrique de 550 mètres suscite un débat plus profond, révélateur des tensions entre logique de plaine et réalités montagnardes. Ce débat interroge les critères de délimitation retenus et la manière dont ils sont hiérarchisés, montrant que la notion même d'espace fonctionnel peut évoluer selon les prismes d'analyse mobilisés.

Les réticences exprimées face à un élargissement non maîtrisé révèlent une volonté partagée de préserver la gouvernabilité du projet, tout en maintenant une certaine exigence en matière d'engagement et de capacité d'action des partenaires. La piste d'une organisation en sous-espaces fonctionnels apparaît alors comme une alternative très intéressante. En articulant différents niveaux d'intervention cette approche permettrait d'adapter la gouvernance aux spécificités territoriales, tout en maintenant une vision d'ensemble.

### **3. Rôle et compétences des acteurs du projet Chablais Agglo**

Dans les projets d'agglomération comme Chablais Agglo, la gouvernance territoriale repose sur des configurations hybrides, mêlant institutions, partenaires techniques et logiques politiques. Ce chapitre s'intéresse à la manière dont cette gouvernance est organisée et vécue au quotidien par ses différents acteurs : élus communaux, techniciens, représentants cantonaux, mais aussi partenaires externes.

Il s'agit d'examiner les équilibres et déséquilibres entre niveaux stratégiques et opérationnels, les dynamiques d'appropriation politique locale, ainsi que les ajustements mis en place pour faire face à des enjeux croissants de coordination, de légitimité et d'efficacité. En interrogeant les perceptions des acteurs rencontrés, ce chapitre explore comment le projet d'agglomération s'ancre (ou non) dans les pratiques communales, comment les rôles se distribuent entre institutions, et quelles tensions apparaissent entre logique intercommunale et autonomie locale.

#### ***3.1 Entre pilotage stratégique et appropriation politique : une gouvernance partiellement incarnée***

La gouvernance de Chablais Agglo repose sur une base institutionnelle perçue comme solide et efficace. La présence systématique des syndics ou présidents des communes au sein du COPIL, aux côtés des représentants cantonaux, est largement reconnue comme un atout. Elle renforce la portée des décisions prises en assurant leur cohérence avec les réalités locales et leur transmission effective dans les exécutifs communaux.

La technicienne du canton de Vaud souligne cette spécificité en la comparant à d'autres contextes où la dynamique est plus fragile. Selon elle, le fait d'avoir des syndics en première ligne favorise une posture fédératrice, y compris en cas de divergences politiques. À l'inverse, elle cite l'exemple de Rivelac, où l'absence de figures exécutives de premier plan dans le COPIL limite la capacité à impulser une coordination politique stable. Ce regard est également partagé par le syndic d'Ollon qui insiste sur l'effet moteur des présidents :

*« C'est important d'avoir les syndics et les présidents parce que ça permet de donner la dynamique au projet. Et lorsqu'il revient en municipalité, c'est plus facile de faire pousser les projets ou de les soutenir. »* (Syndic d'Ollon, 2025)

Cependant, si la proximité de l'exécutif communal avec le projet d'agglomération constitue un levier important, elle ne suffit pas à assurer une appropriation politique pleine et entière. En effet, l'exécutif décide mais c'est le législatif communal qui valide, ce qui implique d'embarquer ces acteurs souvent peu impliqués, voire mal informés.

Plusieurs entretiens mettent en évidence un décalage structurel entre l'implication de l'exécutif et le manque d'appropriation par le Conseil général, alors même que ce dernier joue un rôle fondamental dans la validation finale des orientations stratégiques. Le syndic de Bex illustre cette difficulté en expliquant qu'il avait incité à la création d'une commission Agglo au sein du législatif, mais que celle-ci n'a jamais réellement fonctionné. En l'absence de ce travail d'acculturation en amont, les stratégies à valider restent, selon lui, souvent difficiles à cerner pour les conseillers.

Néanmoins, certains acteurs nuancent cette vision en soulignant la difficulté d'impliquer pleinement le législatif dans le projet d'agglomération. D'un côté, une implication trop forte risque d'alourdir les processus et de diluer les responsabilités. De l'autre, le législatif conserve un rôle central, puisqu'il doit *in fine* valider les projets. Il s'agit donc de trouver un équilibre subtil entre information, implication et gouvernance.

Le syndic d'Ollon souligne également la nécessité de renforcer l'information, non seulement à destination du législatif, mais aussi au sein même des exécutifs communaux. Il suggère, par exemple, d'instaurer un temps régulier de présentation lors des séances municipales pour présenter régulièrement ce qu'est l'Agglo, afin de combler le déficit d'information actuel.

### ***3.2 Des ajustements opérationnels à la recherche d'une meilleure coordination***

Comme évoqué précédemment, la structure du COPIL est généralement perçue comme solide. Toutefois, certaines voix s'élèvent pour proposer quelques ajustements. Le syndic d'Aigle, par exemple, remet en question l'équilibre entre expertise technique et vision stratégique au sein de cet organe :

*« Je prétends qu'il y a encore trop de personnes professionnelles dans le sens technique au comité de pilotage qui doit par définition être un comité stratégique. [...] On a vécu trop souvent des comités de pilotage où on s'attardait sur des détails techniques mineurs, parfois en présence des deux conseillers d'État. [...] Ce type de débats n'a pas sa place dans un comité de pilotage. »*  
(Syndic d'Aigle, 2025)

Ce constat d'un glissement vers des discussions trop techniques souligne la nécessité d'une meilleure séparation entre les rôles stratégiques et opérationnels. Mais c'est surtout au sein du GT que des défaillances plus concrètes sont observées. Le technicien de Monthey, par exemple, pointe un déficit de circulation des informations dans un sens précis. Si les remontées du terrain vers le COPIL fonctionnent bien, l'inverse, la transmission claire des orientations stratégiques vers les techniciens, est plus laborieuse. Il suggère que les membres du GT puissent assister, même à titre d'observateurs, aux séances du COPIL afin de mieux percevoir les dynamiques à l'œuvre :

« Pour l'améliorer [...] comme dans un parlement, où finalement on est spectateur, donc on n'a pas du tout droit à la parole, mais on entend, on écoute et on peut sentir un rapport de force. Et ça, c'est essentiel pour une mesure, c'est essentiel le rapport de force. » (Technicien de Monthey, 2025)

Un autre problème soulevé concerne la composition même du GT. La technicienne de Bex estime que les profils mobilisés ne sont pas toujours en adéquation avec la nature des projets traités. Selon elle, la majorité des projets étant à dominante routière, il serait plus pertinent d'y associer davantage d'ingénieurs plutôt que de laisser les seuls urbanistes ou responsables de la police des constructions y siéger. Elle déplore ainsi le manque d'expertise technique dans certaines discussions.

Ces deux points de vue, celui du syndic d'Aigle appelant à une détechnicisation du COPIL, et celui de la technicienne de Bex, plaidant pour un ajustement technique du GT apparaissent comme complémentaires. D'un côté se dessine la volonté de clarifier la distinction entre les niveaux stratégique et opérationnel, tout en consolidant les passerelles entre eux. De l'autre se manifeste la nécessité d'adapter la composition du GT à la nature des projets traités, sans toutefois tomber dans une logique de spécialisation exclusive. L'enjeu réside dès lors dans la capacité à mobiliser des expertises plurielles et à croiser les regards, afin d'enrichir l'analyse et de favoriser des prises de décision.

Par ailleurs, le technicien de Monthey relève l'hétérogénéité des profils et des pratiques au sein du GT. Certains élus, comme un président de commune, y participent avec une posture technique, ce qui brouille les rôles. Il note aussi un décalage entre les cantons. Les communes valaisannes disposent de larges compétences opérationnelles, alors que dans le canton de Vaud, de nombreuses responsabilités sont déléguées au canton. Ces différences se ressentent lors des réunions, tant dans les prises de parole que dans les logiques de travail, rendant la coordination parfois plus complexe.

Enfin, la technicienne de Bex exprime un regret plus général sur le déroulement des séances, qu'elle juge trop centrées sur des considérations formelles ou administratives, au détriment des échanges de fond sur les projets eux-mêmes.

### ***3.3 Chablais Agglo et Chablais Région : un emboîtement institutionnel***

La distinction entre Chablais Agglo et Chablais Région apparaît comme un point clé, encore parfois source de confusion pour certains acteurs du territoire. Les entretiens menés révèlent qu'il est nécessaire de mieux expliciter les rôles et articulations entre ces deux entités, notamment pour éviter les incompréhensions sur le périmètre, les responsabilités et les modes de gouvernance.

Le projet Chablais Agglo s'inscrit dans une structure institutionnelle plus large : l'association *Chablais Région*. Tandis que le premier constitue un outil de planification territoriale ciblé, cofinancé et encadré par la Confédération dans le cadre des projets d'agglomération, le second représente l'organisme faîtier intercommunal et intercantonal regroupant un ensemble plus vaste de communes et de projets. Cette inscription de l'agglomération dans une structure régionale plus englobante constitue, pour plusieurs

interlocuteurs, un atout organisationnel et stratégique majeur. Le directeur de Chablais Région insiste précisément sur ce point, en soulignant l'intérêt des synergies et de la mutualisation des compétences rendues possibles par cette configuration :

*« Ce sont les passerelles, les liens, les synergies avec les autres projets de la Région dont font partie les huit communes de l'Agglo. Si la cheffe de projet Chablais Agglo doit aborder les zones d'activités, elle va voir sa collègue de bureau, qui est à Chablais Région, qui s'occupe de la gestion des zones d'activités. En fait, les dossiers sont proches, il y a des synergies, il y a des liens, il y a des cohérences. Le staff est dans la même équipe, donc ça permet ces collaborations-là. C'était le sens aussi de tout faire migrer au niveau de la Région. »* (Directeur de Chablais Région, 2025)

Il compare ensuite cette organisation intégrée à d'autres modèles plus fragmentés, comme celui de la Riviera, où coexistent un projet d'agglomération, un service des affaires intercommunales et un organisme de développement économique, trois structures distinctes entre lesquelles certains responsables ne se parlaient même pas.

Cette comparaison met en lumière l'avantage d'un modèle où les projets d'agglomération s'ancrent dans une structure régionale centralisée, évitant ainsi les silos institutionnels et favorisant la cohérence stratégique. Toutefois, cette intégration n'est pleinement efficace que si les rôles et les périmètres respectifs de chaque entité sont clairement définis et compris par l'ensemble des parties prenantes, y compris les élus locaux qui peuvent parfois rester en retrait de ces dynamiques techniques.

La technicienne du canton de Vaud corrobore cette lecture en insistant sur la pertinence d'inscrire un projet d'agglomération dans une association régionale existante. Pour elle, il s'agit d'une base solide qui renforce à la fois la légitimité et la cohérence du projet :

*« Et d'ailleurs les associations régionales, c'est une très bonne assise pour accueillir une agglomération. Parce qu'il vaut mieux être plus petit dans une entité plus grande que déborder dans une entité où on n'a pas de légitimité. Là au moins on est sûr qu'ils y sont tous dedans. S'il y avait des velléités pour intégrer Yverne ou au-delà de Saint-Maurice, pourquoi pas. »* (Technicienne du canton de Vaud, 2025)

Ce témoignage confirme que l'insertion du projet Chablais Agglo dans Chablais Région n'est pas seulement une affaire de structure. Elle crée un cadre facilitant la coordination, la transversalité des politiques publiques et l'ouverture vers de futures extensions ou recombinaisons territoriales. En cela, elle pose les bases d'un projet à la fois enraciné dans une réalité locale et capable d'évoluer vers une vision régionale partagée.

### ***3.4 Un bureau technique professionnalisé : entre appui renforcé et limites de la régionalisation***

La quasi-totalité des acteurs interrogés reconnaissent les progrès notables réalisés par Chablais Agglo dans le renforcement et la professionnalisation de son bureau technique. Cette évolution est perçue comme décisive pour structurer le pilotage des projets et pour alléger la charge des communes, en particulier les plus petites. La disponibilité accrue, la qualité de l'accompagnement et l'expertise désormais internalisée sont largement soulignées. La présidente de Massongex souligne à ce titre qu'il est aujourd'hui beaucoup plus simple d'interagir avec le bureau, dans la mesure où l'on dispose désormais d'un interlocuteur clairement identifié, capable de répondre à des questions concrètes, alors qu'auparavant, il n'était jamais évident de savoir vers qui se tourner.

Le syndic d'Ollon retrace lui aussi cette évolution progressive. Au départ, le bureau s'appuyait essentiellement sur une figure politique fédératrice, mais sans véritable assise technique. C'est avec l'arrivée du premier chef de projet qu'une nouvelle dynamique s'est enclenchée. Aujourd'hui, le bureau, structuré autour de deux cheffes de projet, fonctionne, selon lui, comme un véritable organe professionnel reconnu pour son efficacité. Le directeur de Chablais Région observe lui aussi cette montée en puissance du dispositif. Selon lui, le projet étant désormais bien établi, le bureau peut adopter une posture plus proactive auprès des communes et jouer pleinement son rôle moteur.

Le président de Collombey-Muraz insiste enfin sur l'utilité stratégique de ce bureau technique qu'il juge indispensable à une planification cohérente à l'échelle intercommunale. Il considère même qu'il serait aujourd'hui impossible de se passer d'un tel échelon, essentiel à ses yeux pour organiser la planification régionale, notamment dans un contexte de coordination avec les communes vaudoises voisines, ce qu'il estime absolument nécessaire

Le technicien de Monthey abonde dans ce sens. Il souligne que le bureau est aujourd'hui un véritable appui opérationnel pour les communes et qu'il permet de soulager significativement la charge de travail locale. Selon lui, ce rôle devrait encore être renforcé à l'avenir. Le but serait de parvenir à une situation où la masse administrative générée par l'agglo pourrait progressivement être absorbée par cette structure dédiée, plutôt que par les administrations communales elles-mêmes.

Cependant, cette montée en compétence du bureau technique ne signifie pas pour autant une volonté de régionalisation poussée. Si l'existence d'un organe supracommunal fort est reconnue comme essentielle pour coordonner le projet d'agglomération, nombreux sont ceux qui rejettent l'idée d'un transfert trop important de compétences vers une entité centrale.

*« D'en faire un commun, une fusion. Alors une fusion, oui, mais pas... lourd comme structure. Ça veut dire qu'il n'y a plus cette compétence de la commune et cette indépendance de la commune. Elle est soumise à ce super exécutif qui va décider de sa destinée. Moi, je ne suis pas trop pour. »*  
(Présidente de Massongex, 2025)

### **3.5 Intégration limitée des acteurs non-institutionnels**

Un autre point important soulevé lors des entretiens concerne la place et les responsabilités des acteurs dits « non institutionnels » dans le projet d'agglomération, notamment les transporteurs publics ou les associations. Leur participation est globalement valorisée, mais elle reste souvent insuffisamment structurée, parfois même ambiguë. Le représentant des TPC exprime clairement l'ambiguïté de son rôle. En tant que transporteur, il se voit avant tout comme un acteur chargé d'exposer la situation, de présenter les différentes options de développement envisageables, ainsi que les contraintes et avantages associés à chacune d'elles. Il considère également qu'il lui revient d'évaluer les implications de ces choix en termes de charges pour les divers acteurs concernés. Cependant, il constate que certains attendent de lui qu'il détermine à lui seul la mobilité de demain, ce qu'il conteste. À ses yeux, cette responsabilité ne peut incomber à un seul acteur ; elle doit être partagée et construite collectivement.

Le président de PRO VELO Chablais, quant à lui, regrette de ne pas être consulté suffisamment tôt, ce qui compliquerait le travail de co-construction :

*« C'est qu'on veut être proactif et pas forcément toujours passer par la phase des remarques ou des oppositions quand il y a des projets. On aimerait être sollicités en amont, c'est ce qu'on demande toujours aux communes et autres, c'est qu'ils nous contactent, comme ça on peut prendre connaissance des projets [...] Plus on peut intervenir tôt dans un projet, plus on peut le modifier. [...] On est toujours dans cette phase-là d'intervenir après coup au lieu d'être sollicité au préalable. C'est un peu le reproche qu'on fait justement aux communes. »* (Président de PRO VELO Chablais, 2025)

Dans cette perspective, il convient de souligner l'importance d'une gouvernance participative intégrant les parties prenantes non institutionnelles, en particulier les associations et collectifs locaux. Leur implication en amont des projets constitue non seulement un levier d'acceptabilité sociale, mais aussi une condition de légitimité des politiques territoriales mises en œuvre. Cette ouverture aux acteurs de la société civile permettrait d'enrichir les réflexions stratégiques, tout en favorisant l'adhésion aux mesures, souvent perçues comme descendantes ou technocratiques. Le projet d'agglomération gagnerait ainsi à renforcer ses dispositifs de concertation, non pas seulement en aval de la planification, mais dès les phases de conception, afin de construire une vision partagée du territoire.

### **3.6 Synthèse**

L'analyse des configurations de gouvernance de Chablais Agglo met en évidence une double assise : politique, d'une part, avec l'implication active des syndics et représentants cantonaux au sein du COPIL, technique, d'autre part, avec la professionnalisation progressive du bureau de projet. Cette structuration permet aujourd'hui un fonctionnement globalement cohérent, apprécié par la majorité des acteurs rencontrés.

Cependant, plusieurs limites apparaissent. L'appropriation politique demeure partielle, en particulier au sein des législatifs communaux, souvent peu informés ou faiblement impliqués, alors même qu'ils jouent un rôle décisif dans la validation des projets. Du côté opérationnel, les articulations entre sphères stratégique et technique restent perfectibles : circulation de l'information descendante, composition des groupes, hétérogénéité des pratiques entre cantons. Ces éléments fragilisent parfois la coordination et peuvent freiner l'efficacité du pilotage.

Par ailleurs, si l'inscription de Chablais Agglo dans Chablais Région offre un cadre structurant propice aux synergies, cette imbrication nécessite une communication plus claire sur les rôles respectifs des structures. Enfin, la participation des acteurs non institutionnels, bien qu'encouragée, reste marginale. Une implication plus précoce des associations et partenaires de terrain renforcerait la légitimité du projet, tout en favorisant l'adhésion et la qualité des mesures.

#### **4. Collaborations entre les acteurs et coordination entre les planifications**

Dans le cadre de Chablais Agglo, la collaboration entre les acteurs locaux constitue un enjeu central, tant du point de vue de la gouvernance que de la mise en œuvre concrète des mesures. L'un des objectifs implicites des projets d'agglomération est en effet de favoriser une planification cohérente et coordonnée à l'échelle d'un bassin de vie, dépassant les cloisonnements administratifs. Dans ce contexte, la dynamique intercommunale mais surtout intercantonale portée par Chablais Agglo présente un intérêt particulier, tant elle s'appuie sur des pratiques de coopération informelles mais robustes, tout en étant confrontée à des contraintes institutionnelles et techniques spécifiques. Cette section s'intéresse ainsi aux conditions de cette collaboration, à la manière dont elle prend forme autour de projets partagés et à la façon dont elle s'articule (ou non) avec les autres instruments de planification territoriale.

##### ***4.1 Une synergie intercommunale au cœur de Chablais Agglo***

Une entente régionale solide caractérise les relations entre les différents acteurs de Chablais Agglo, notamment les communes, les cantons et la région. La majorité des participants met en avant une volonté partagée de faire progresser les projets à l'échelle supracommunale, ce qui est perçu comme un facteur déterminant de succès. Plusieurs interlocuteurs notent que cette dynamique est facilitée par la taille réduite de l'agglomération qui limite le nombre d'acteurs et favorise la proximité. Mais cette configuration suppose aussi un certain équilibre. Un manque d'implication de quelques communes pourrait rapidement freiner l'avancée des projets.

Dans l'ensemble, les acteurs s'accordent sur la qualité des relations intercommunales au sein de Chablais Agglo. Les réunions régulières et les projets communs renforcent les liens entre les communes, contribuant à un fonctionnement cohérent et efficace de la structure. Le syndic d'Ollon illustre bien cet état d'esprit en soulignant la bonne entente qui règne entre les partenaires, ainsi que la dynamique de collaboration portée par l'agglomération. Selon lui, l'Agglo ne se limite pas à un cadre de coordination formelle, mais va plus loin en favorisant des séances de discussion autour de projets concrets que les

communes souhaitent réaliser ensemble, ce qui renforce encore davantage les relations intercommunales.

Ce climat de collaboration est largement reconnu par les personnes interrogées qui notent une évolution des pratiques locales. L'agglomération permet en effet de dépasser les logiques individualistes ou « d'esprit de clocher » en favorisant l'émergence d'une culture du travail intercommunal. Le syndic d'Aigle évoque les effets de cette coopération renforcée : « *Quand on se rencontre, on parle de l'Agglo, mais il y a toujours d'autres sujets qui viennent sur la table. L'Agglo a renforcé ces collaborations et ces échanges de manière assez incroyable.* » (Syndic d'Aigle, 2025)

Ainsi, Chablais Agglo agit comme un catalyseur du dialogue régional, instaurant un climat de confiance propice à l'échange et à la transversalité des enjeux. Cette dynamique favorise également la naissance de partenariats sur des thématiques dépassant le seul cadre du programme fédéral. À ce titre, la présidente de Massongex donne un exemple parlant de coopération concrète :

*« Là, par exemple, on est en discussion avec Saint-Maurice pour le chauffage à distance de la SATOM. Je ne suis pas sûre qu'on aurait avancé au même rythme si on n'était pas dans l'agglo ensemble. Lorsque de tels sujets arrivent, il y a plus de concertation. [...] Avant d'être dans l'agglo, ce sont des choses que chacun aurait fait dans son coin. »* (Présidente de Massongex, 2025)

Le président de Monthey met en avant l'importance des liens humains dans la réussite des collaborations. Selon lui, ces relations personnelles permettent non seulement de faire avancer plus rapidement certains projets, mais elles facilitent également un véritable échange de savoir-faire entre élus.

Au fil des témoignages recueillis, il apparaît que l'agglo pose un cadre structurant et qu'un nouveau mode d'action publique prend concrètement forme dans le Chablais. L'émergence d'une vision d'ensemble, d'un esprit supracommunal, redéfinit progressivement les manières d'appréhender le territoire et les projets qui s'y inscrivent. Comme cela a déjà été souligné dans ce travail, cette phase ascendante constitue une étape fondamentale dans l'élaboration de projets territoriaux à portée régionale. Elle repose avant tout sur un dialogue politique ouvert et sur la capacité des acteurs à dépasser les intérêts particuliers de chaque commune.

#### ***4.2 L'intercantonalité dans Chablais Agglo : entre levier structurant et complexité administrative***

Chablais Agglo s'étend sur deux cantons, impliquant des différences de cadres légaux, de stratégies politiques, de cultures administratives. Si ces spécificités ont été esquissées dans d'autres parties de ce travail, il convient à présent de se concentrer plus précisément sur ce que signifie cette intercantonalité dans les faits, et comment elle impacte concrètement l'organisation et les dynamiques de coopération au sein de l'agglomération.

#### **4.2.1 Un ancrage historique et une identité régionale forte**

L'intercantonalité dans le Chablais ne se décrète pas, elle s'inscrit dans une culture ancienne de coopération, portée par une forte identité régionale, au-delà des frontières administratives. La frontière cantonale, bien que réelle, n'est pas vécue comme une barrière. La présidente de Massongex souligne à ce propos que la région se caractérise par une ouverture naturelle envers le canton de Vaud et par un fonctionnement transversal entre les deux rives du Rhône. Cette réalité quotidienne rend, selon elle, le franchissement de la frontière cantonale tout à fait évident et habituel, tant il est ancré dans les pratiques locales.

Le président de Collombey-Muraz complète ces propos en disant que « *le Chablais c'est différent. Le Chablais c'est vraiment une région particulière [...] on est chablaisien. On a quand même cette identité chablaisienne et puis cette agglomération justement elle permet de la concrétiser.* » (Président de Collombey-Muraz, 2025)

Le directeur de Chablais Région appuie cette idée d'une intégration territoriale naturelle. Selon lui la frontière cantonale est là historiquement et géographiquement. C'est une donne qu'ils intègrent. La technicienne vaudoise met également en lumière cette culture coopérative propre au Chablais, en insistant notamment sur l'histoire commune des élus, marquée par de bonnes relations interpersonnelles entre syndics et présidents. Cette entente entre responsables politiques facilite ensuite, selon elle, l'intégration d'autres communes, comme Lavey-Morcles et Saint-Maurice, dans une dynamique régionale déjà bien établie.

Cette identité régionale transversale constitue un socle fort pour légitimer l'intercantonalité, qui devient ici une évidence vécue au quotidien. Elle favorise non seulement les échanges sociaux et économiques, mais aussi une manière partagée de faire territoire.

#### **4.2.2 L'agglomération comme moteur de coopérations intercantionales**

Les coopérations les plus fortes se développent souvent de manière structurelle entre communes proches géographiquement, ou fonctionnellement. Ainsi, les liens entre Monthey et Collombey-Muraz par exemple, sont particulièrement intenses.

Cependant, le projet Chablais Agglo a permis de dépasser ces logiques de proximité immédiate en créant un cadre élargi de coopération qui a rendu possible la rencontre et la collaboration entre des communes qui avaient peu l'habitude de travailler ensemble. C'est dans ce contexte que l'on peut comprendre l'émergence d'une relation comme Massongex/Bex, rendue possible par le périmètre de l'agglomération.

*« Massongex et Bex parlent beaucoup. [...] L'agglo rapproche nos populations, elle est reliée, mais elle a rapproché les gens aussi. Vous aviez fait mention de levier, ça va jusqu'à se dire : j'ai*

*eu un contact avec telle entreprise, mais moi je ne peux pas, est-ce que tu peux la créer chez toi ?*  
*On se partage presque le développement économique. »* (Syndic d'Aigle, 2025)

Autrement dit, Chablais Agglo agit comme un catalyseur, en posant un cadre et un périmètre certes théorique mais qui facilite la collaboration sur des projets concrets, comme le projet MBR (Massongex-Bex-Rhône), le chauffage à distance ou encore la gestion commune de l'eau. Ce rôle de déclencheur est souligné par la présidente de Massongex, ainsi que le syndic d'Ollon. Il souligne même la flexibilité qu'offre l'intercantonalité en cas de désaccord entre les divers acteurs : *« C'est drôle parce que c'est souvent les communes voisines qui attaquent le département de l'autre canton. [...] Quand il y a un dysfonctionnement, c'est des fois plus facile pour nous aussi parce qu'on ne dépend pas d'eux. »* (Syndic d'Ollon, 2025)

Enfin, cette dynamique de coopération profite aussi aux cantons eux-mêmes, et pas uniquement aux communes. Même si ce n'est pas toujours dans les séances formelles que les échanges se font, des pratiques et outils circulent entre les administrations cantonales, comme le souligne la technicienne valaisanne en donnant l'exemple d'un outil de mise en œuvre développé par l'Antenne Région Valais-Romand : l'outil *Smarter* destiné à monitorer la mise en œuvre des mesures qui va prochainement être implémenté dans le canton de Vaud. Ce type d'initiative illustre, selon elle, une forme concrète de collaboration intercantonale visant à travailler ensemble de manière plus cohérente et à harmoniser les pratiques.

#### **4.2.3 Des contraintes procédurales persistantes**

Cependant, cette intercantonalité n'est pas sans tensions. Les différences structurelles entre cantons compliquent la mise en œuvre des projets. La technicienne de Massongex souligne que cela complexifie les démarches, puisqu'il est nécessaire de se référer à deux législations différentes, chacune reposant sur des critères qui ne sont pas toujours alignés. Cette hétérogénéité institutionnelle constitue un frein concret à la coordination. La présidente de Massongex poursuit :

*« Oui, les exigences ne sont pas tout à fait égales et puis les souhaits ne viennent pas du même endroit. En Valais, on n'a pas de fonds d'agglomération, donc c'est un peu différent les moyens d'obtenir les subventions. Ce qui est établi comme évident sur Vaud, ça n'est pas en Valais. C'est pas les mêmes procédures. Et c'est clair que le canton a beaucoup plus d'importance sur Vaud que sur Valais. En Valais, les communes ont plus d'importance que sur Vaud. Et ça se ressent, quand même, dans les séances. »* (Présidente de Massongex, 2025)

Ce constat est partagé par d'autres acteurs, comme la technicienne du canton du Valais :

*« Il y a des questions plus d'ordre financier. Les deux cantons ne sont peut-être pas alignés financièrement. Le canton du Valais ne doit pas forcément s'aligner sur le canton de Vaud si ses priorités ou contraintes sont divergentes. »* (Technicienne du canton du Valais, 2025)

Au-delà des différences structurelles, ce sont aussi les dynamiques institutionnelles qui jouent un rôle central. La coexistence de deux cantons, avec leurs logiques propres, implique une dualité systématique : deux législations, deux cultures administratives, deux temporalités. Si les collaborations fonctionnent globalement bien, certains cas révèlent néanmoins des difficultés concrètes.

Le technicien d'Aigle souligne que cette configuration ne pose pas de problème tant que la vision est partagée, auquel cas la collaboration fonctionne presque comme s'il n'y avait qu'un seul canton. En revanche, dès que des divergences de points de vue émergent sur certains éléments, la situation se complique considérablement, rendant la coordination plus difficile.

Un exemple particulièrement parlant est évoqué par le technicien d'Aigle, à propos d'un retard dans la signature d'un accord de prestations qui a bloqué temporairement le démarrage de projets liés au PA4. Cet épisode, également mentionné par la technicienne vaudoise, illustre bien les désavantages liés à la dépendance à deux interlocuteurs différents :

*« À titre d'exemple, pour le PA4, ça je l'ai dit, l'accord sur les prestations n'était toujours pas signé par l'État du Valais jusqu'à ce début d'année, alors que les mesures de réalisation du PA4, c'était 2024-2028, [...] ce qui voulait dire que les communes ne pouvaient pas faire de dossier de cofinancement pour les mesures du PA4. Si elles commençaient leur projet sans la signature de la convention de cofinancement, il n'y avait pas de cofinancement alors que ces mesures sont inscrites dans le PA4, ce qui a généré quelques petites tensions, je ne m'en cache pas. Typiquement parce qu'on avait un chantier qui débutait début 2025 et puis le dossier de cofinancement, vu qu'encore une fois c'est assez rigide au niveau administratif. Ce cofinancement a été envoyé mi-2024. Et puis pendant 6 mois, je ne savais pas trop si on allait pouvoir toucher ce cofinancement ou pas, parce qu'on nous répondait juste que l'accord sur les prestations n'est pas signé par les cantons, notamment celui du Valais et donc de la Confédération. Et puis du coup, s'il n'est pas signé et qu'on commence le chantier avant, il n'y a pas de cofinancement. Sauf que le projet en question, il était parfaitement dans les délais. Ça me fait aussi rire parce que les cantons ne se gênent pas de nous reprocher ou de nous faire des remarques quand on ne tient pas les délais pour réaliser les mesures. Nous étions parfaitement dans le tir sur ce coup-là. Nous ne pouvions pas non plus repousser le début de ce chantier parce qu'il était lié à d'autres impératifs, notamment la construction du nouveau gymnase cantonal du Chablais, qui est un projet cantonal, et on devait faire nos travaux d'aménagement d'espaces publics en amont de ce chantier-là. Voilà, on se retrouvait coincé par rapport à un projet cantonal où on devait suivre pour nos travaux, et puis de ne pas savoir si on allait pouvoir toucher ce cofinancement auquel on avait droit. Pour ces questions administratives, politiques, on ne sait rien trop. Donc ça effectivement, pour le cas de Chablais Agglo, c'est quand même une strate de complexité, je pense, supplémentaire par rapport à d'autres communes. » (Technicien d'Aigle, 2025)*

Ce témoignage met en lumière le risque inhérent à une gestion dépendante de deux cantons, marqué par la désynchronisation des calendriers administratifs, la complexité procédurale et les incertitudes financières. La technicienne valaisanne rappelle qu'il n'y a pas forcément les mêmes rythmes ou les mêmes enjeux sur les deux territoires cantonaux.

Pour remédier à ces blocages, le syndic d'Aigle appelle à une meilleure coordination entre les cantons, voire à une harmonisation plus poussée des pratiques. Néanmoins, des démarches d'harmonisation sont aujourd'hui en cours, comme le confirme la technicienne du Valais, témoignant d'une volonté commune d'avancer vers une gouvernance intercantonale plus fluide et cohérente.

#### ***4.3 Un empilement plus qu'un emboîtement ? La difficile coordination des outils de planification***

De manière générale, la coordination des projets d'agglomération avec les autres instruments de planification s'impose de fait comme un enjeu majeur, confrontée à une réalité institutionnelle complexe, marquée par des temporalités différenciées, des priorités politiques parfois divergentes et des procédures administratives hétérogènes.

L'une des difficultés récurrentes réside dans le fait que le projet d'agglomération ne peut pas tout intégrer. Il doit être mis en cohérence avec d'autres politiques publiques, d'autres outils de planification. Ce sont surtout les communes qui en subissent les conséquences, car elles se trouvent à l'échelon le plus bas, devant faire correspondre leur propre planification à celle des niveaux supérieurs. Cela dit, si elles peuvent apparaître en bas de la pyramide du « millefeuille » institutionnel, les communes jouent un rôle important dans la planification territoriale, puisqu'elles sont compétentes en matière d'affectation des zones.

Comme évoqué dans le chapitre sur les limites des directives fédérales, cette exigence de coordination implique une surcharge de travail pour les petites communes. Cela dit, ces dernières reconnaissent aussi dans cette contrainte une opportunité de repenser collectivement les projets d'aménagement du territoire. En théorie, la coordination devient un exercice de mise en cohérence territoriale qui nécessite du temps, des ressources, et une réelle capacité de dialogue entre les différents niveaux de gouvernance. Mais dans la réalité quotidienne d'un service technique communal, cette vision reste difficilement applicable.

Entre la révision du plan directeur cantonal, les échéances quadriennales des projets d'agglomération qui deviennent des PDi depuis le PA4, les planifications financières communales et les calendriers de projets de grande envergure comme Rhône 3, les temporalités ont tendance à s'entrechoquer. La technicienne de Bex partage un cas concret illustrant, selon elle, les limites du projet d'agglomération et les difficultés de le faire respecter au niveau communal :

*« [...] Le quartier qu'on voulait mettre en valeur, en réalité, il a été déplacé d'environ 50 mètres. Ce n'est pas un changement majeur, ce n'est pas révolutionnaire, mais dans le PA4, c'est déjà trop tard pour corriger ça. Le document a été envoyé au Canton avec une zone précise identifiée comme quartier à mettre en valeur. De notre côté, on a traité ce secteur dans le PACom, parce*

*que dans ce cadre-là, on entre beaucoup plus dans le détail. On ne se contente pas de dessiner une tâche de couleur sur une carte : on justifie les choix, on explique les intentions, parfois même avec un calendrier qui diffère de celui du PA4. Et c'est ça qui me pose un problème. On vient ensuite nous reprocher une incohérence entre les deux plans, comme si c'était notre faute. On nous dit : "Attention, ce n'est pas cohérent." Mais c'est le PA4 qu'on a reçu en premier, donc c'est lui qui fait foi ? Non, ça ne peut pas fonctionner comme ça. Encore une fois, l'autonomie de la commune est mise à mal. Une décision de principe, qui devrait rester générale dans le cadre du PA4, a été figée à un moment donné, et ça empêche toute une planification communale qui, elle, est beaucoup plus fine, mieux étayée, fondée sur des études approfondies. Et c'est là que nous investissons vraiment notre énergie. » (Technicienne de Bex, 2025)*

Même si de nombreux acteurs saluent la richesse et la complémentarité des différentes planifications, et reconnaissent la valeur ajoutée que celles-ci apportent à la planification communale, notamment en s'appuyant sur des échelons supérieurs, la réalité du terrain tend souvent à reprendre le dessus.

#### **4.4 Synthèse**

Au fil des différentes générations du projet, Chablais Agglo est parvenu à construire une culture de la coopération relativement solide, tant au niveau intercommunal qu'intercantonal. Le sentiment d'appartenance au Chablais, le partage de préoccupations communes et les liens de proximité entre les acteurs favorisent cette dynamique. Toutefois, des différences entre les deux cantons subsistent, et il demeure difficile de faire coïncider les diverses planifications, notamment pour les communes situées à la base de la pyramide institutionnelle qui doivent s'adapter aux cadres fixés par les échelons supérieurs. La coordination entre projets d'agglomération, instruments de planification cantonaux et politiques sectorielles reste ainsi marquée par des logiques parallèles, souvent difficiles à articuler. Malgré ces obstacles, l'expérience de Chablais Agglo montre que les projets d'agglomération peuvent jouer un rôle moteur dans la construction d'une gouvernance plus transversale et territorialisée.

### **5. Plan directeur intercommunal**

Depuis le passage à la quatrième génération du projet d'agglomération (PA4), Chablais Agglo s'accompagne d'un PDi. Contrairement au projet d'agglomération, qui répond à des exigences fédérales en échange d'un cofinancement, le PDi relève exclusivement d'un dispositif cantonal. Il constitue un outil de planification intercommunale contraignant pour les autorités cantonales et communales. Ce statut confère au PDi une portée significative. En encadrant les projets d'agglomération dans le droit cantonal, il renforce leur légitimité et facilite l'approbation des PAZ (plan d'affectation des zones) au niveau communal, en leur fournissant un cadre à la fois stratégique et opérationnel. Il permet ainsi de consolider les orientations du PA tout en leur donnant un fondement juridique.

Dans le cas de Chablais Agglo, cette articulation prend la forme d'un document unique qui réunit à la fois le projet d'agglomération et le plan directeur intercommunal. Les deux instruments reposent sur le

même périmètre, celui du territoire de Chablais Agglo, et font l'objet d'une démarche intégrée. Néanmoins, comme déjà cité, le fait que cette démarche prenne la forme d'un PDi lui confère une nature institutionnelle différente, en raison de sa valeur contraignante pour les autorités dans les processus de planification territoriale.

Au-delà de ces éléments structurels, ce chapitre cherche à comprendre comment ce nouvel outil est mobilisé dans le contexte spécifique de Chablais Agglo. Il s'agit d'analyser la manière dont les acteurs, techniciens cantonaux, élus communaux, bureaux d'études, s'approprient le PDi, en perçoivent les enjeux, en interprètent les contraintes, et parfois en contestent les effets. Autrement dit, comment ce cadre juridique relativement récent se traduit dans les pratiques de gouvernance territoriale, entre opportunité stratégique et complexité institutionnelle.

### ***5.1 Une réponse cantonale à l'absence d'instruments efficaces***

D'emblée, la technicienne du canton de Vaud clarifie que le recours au PDi n'est nullement imposé par la Confédération :

*« [...] Le plan directeur intercommunal, dépend des bases légales vaudoises et valaisannes. Ce que je veux dire c'est que la Confédération, n'exige pas du tout de faire ça. Il s'agit de nos propres instruments d'aménagement, de planification directrice visant à organiser le territoire, qui sont tout à fait pertinents par ailleurs ». (Technicienne du canton de Vaud, 2025)*

La Confédération fixe des exigences générales en matière de coordination territoriale (mobilité, urbanisation, paysage), mais elle laisse une large autonomie aux cantons quant aux moyens à employer. Ce sont donc les cantons qui décident ou non de formaliser le projet d'agglomération sous forme de PDi contraignant pour les autorités.

Dans le canton de Vaud par exemple, l'art. 20 al. 1 LATC prévoit que : « L'État et les municipalités concernées établissent de concert un plan directeur dans le périmètre compact de l'agglomération (projet d'agglomération) défini par le plan directeur cantonal » (voir également art. 17 al. 2 LATC). Le RLAT vaudois, introduit en 2018, complète ce dispositif avec l'art. 13 qui précise : « Pour établir un plan directeur intercommunal dans un périmètre compact d'agglomération selon l'article 20 de la loi, l'État et les municipalités concernées se réfèrent aux directives de la Confédération pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération ainsi qu'aux lois spéciales. »

Dans le cadre vaudois, l'articulation entre le projet d'agglomération et le PDi repose ainsi sur le principe selon lequel, lorsque le PDi est élaboré dans un périmètre compact d'agglomération, comme c'est le cas pour Chablais Agglo, la législation cantonale prévoit explicitement une référence aux directives fédérales régissant les projets d'agglomération. Ce croisement entre droit cantonal et directives fédérales donne au PDi un poids conséquent.

En revanche, dans le canton du Valais, un projet de loi spécifique sur les agglomérations avait été envisagé, mais celui-ci a été rejeté par le Grand Conseil en 2012. A ce jour, l'agglomération n'est mentionnée ni dans la Constitution ni dans la loi sur les communes. La LcAT se limite à encadrer les plans directeurs intercommunaux à travers l'art. 20 :

Al. 1 : Les communes peuvent élaborer des plans directeurs intercommunaux.

Al. 2 : Si un aménagement territorial est susceptible d'avoir des incidences importantes sur le territoire de plusieurs communes, les communes concernées doivent, en principe, élaborer un plan directeur intercommunal.

L'al. 4 du même article précise les cas d'incidences importantes sur le territoire, en mentionnant notamment les flux de transport importants (art. 20 al. 4 let. b LcAT), éléments centraux des projets d'agglomération, ce qui laisse entendre qu'un PDi est requis dans le cadre d'un PA.

Au final, le directeur de Chablais Région souligne que, même si les deux cantons ne traitent pas exactement de la même manière ces plans directeurs intercommunaux, les communes, dans leur pratique, ne perçoivent pas vraiment cette distinction. À leurs yeux, tout est globalement mis ensemble. De leur côté, les acteurs régionaux n'ont qu'une marge de manœuvre limitée et se contentent en grande partie de suivre les orientations définies par les cantons. Dans cette logique, et conformément aux instructions reçues, ils ont simplement regroupé les deux démarches dans un document unique.

### ***5.2 Vers une coordination plus élargie des politiques à incidence territoriale avec le Plan directeur intercommunal ?***

S'agissant du contenu prescrit des PDi, les bases légales cantonales précisent les thématiques minimales à traiter, tout en ouvrant la possibilité d'une coordination plus large. Dans le canton du Valais, l'art. 20 al. 3 LcAT indique que les PDi « définissent le développement spatial souhaité et assurent la coordination des activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire ». Il est également précisé qu'ils doivent, a minima, couvrir les domaines de l'urbanisation, de la mobilité et de l'environnement.

Une orientation similaire se retrouve dans le canton de Vaud. Comme déjà mentionné, l'art. 13 RLAT stipule que, lorsqu'un PDi est élaboré dans un périmètre compact d'agglomération, il doit suivre les DPTA qui imposent également le traitement de ces trois thématiques. Cependant, l'art. 16 al. 2 LATC prévoit, de manière plus générale, que les plans directeurs intercommunaux doivent « assurer la coordination des politiques publiques ayant un effet sur le territoire ».

Cette disposition ouvre ainsi la voie à une approche plus intégrée de la planification, en permettant aux collectivités d'inclure d'autres domaines d'action publique que ceux explicitement exigés. Dans un contexte marqué par la fragmentation sectorielle de l'action publique et les difficultés persistantes de coordination horizontale entre politiques à incidence territoriale, une telle extension apparaît particulièrement opportune. Elle offrirait la possibilité d'articuler plus efficacement les politiques

d'aménagement avec d'autres domaines stratégiques, tels que le logement, le tourisme ou les équipements publics.

À cet égard, le projet Chablais Agglo a franchi une étape notable depuis le PA4-PDi, en intégrant désormais la thématique de l'énergie parmi les politiques à incidence territoriale prises en compte dans la planification intercommunale. Cette démarche s'inscrit dans le prolongement des exigences posées par la LVLEne qui impose la réalisation d'une planification énergétique territoriale (PET) dans le cadre des projets d'agglomération (art. 16a LVLEne et 46a RLVLEne). Le canton du Valais prévoit plus de souplesse et laisse le choix de réaliser une PET à l'échelle communale ou intercommunale, d'après la fiche E3 du PDc. Dans le cas du Chablais, les collectivités ont fait le choix de traiter ce volet de manière coordonnée à l'échelle de l'agglomération. Cette inclusion marque une avancée importante vers une lecture plus transversale des enjeux territoriaux et témoigne d'une volonté de sortir du cadre traditionnel centré uniquement sur l'urbanisation, la mobilité et l'environnement.

### ***5.3 Procédures contrastées de validation du Plan directeur intercommunal***

En ce qui concerne le processus de validation et d'adoption du PDi, la technicienne vaudoise considère que donner un poids juridique au projet d'agglomération via le PDi répond à un besoin réel de cohérence et d'appropriation par les communes. Mais elle déplore aussi la lourdeur procédurale induite, notamment le processus de validation en deux temps imposé par la LATC. Le PDi vaudois doit en effet être validé par les exécutifs communaux (pour la partie opérationnelle) et les législatifs communaux (pour la partie stratégique), avant d'être approuvé par le Conseil d'État. En Valais, la validation repose uniquement sur les exécutifs, ce que la technicienne juge « plus simple ».

À l'inverse, le directeur de Chablais Région met en évidence l'absence d'implication des législatifs du côté valaisan : « *C'est assez curieux, par exemple, qu'en PDI, avec un volet stratégique, il n'y ait pas de législatif communal qui doive se positionner. C'est assez spécial.* » (Directeur de Chablais Région, 2025)

Si la première partie de cette analyse s'est attachée à éclairer la construction institutionnelle et juridique du PDi, la suite du chapitre se concentre désormais sur la manière dont les acteurs de Chablais Agglo se saisissent de cet outil dans la pratique. Au-delà du cadre normatif, il s'agit ici de comprendre comment le PDi est perçu, mobilisé, et parfois contesté par les techniciens et les représentants communaux impliqués dans la gouvernance du projet d'agglomération.

### ***5.4 Le Plan directeur intercommunal, levier de légitimation et de cohérence intercommunale***

Plusieurs acteurs s'accordent à reconnaître l'utilité du PDi pour renforcer la portée du projet d'agglomération (PA) et lui conférer une force juridique et institutionnelle qu'il ne possédait pas auparavant. Le PDi permet ainsi d'ancrer la planification stratégique dans un dispositif reconnu, contraignant pour les autorités, notamment en matière d'aménagement du territoire.

Le directeur du bureau privé considère en effet que le PDi contribue à renforcer la portée des projets en les inscrivant dans un cadre institutionnel formel, validé par les autorités cantonales. Contrairement aux anciens projets d'agglomération qui n'étaient pas intégrés à un PDi et manquaient de reconnaissance officielle, ce dispositif confère une légitimité accrue à la planification territoriale. En s'appuyant sur des procédures établies, notamment la validation par le Conseil d'État, le PDi devient un outil juridiquement contraignant, notamment en matière de plans d'affectation, et permet ainsi de structurer l'aménagement du territoire sur des bases solides.

À travers cette formalisation, le projet d'agglomération cesse d'être un simple document stratégique pour devenir une référence ayant une valeur normative dans les décisions de planification locales. Le PDi agit ainsi comme un levier de légitimation qui oblige les communes à respecter les orientations prises collectivement. Loin de voir dans cet outil un simple alourdissement procédural, le directeur du bureau privé y voit une condition *sine qua non* pour coordonner efficacement les politiques territoriales à l'échelle intercommunale. Il permet, non seulement d'organiser la planification dans le temps, avec des possibilités d'ajustement périodiques, mais aussi de garantir une véritable coordination entre les enjeux de mobilité, de zones d'activités et d'aménagement du territoire. En l'absence d'un tel cadre, selon lui, les démarches de concertation risqueraient de rester informelles et peu opérationnelles.

### ***5.5 Une articulation complexe avec le PA et les autres planifications***

Cependant, si le couplage entre PA et PDi permet de consolider la légitimité du projet d'agglomération, il génère également des difficultés de mise en œuvre, relevées par plusieurs acteurs interrogés. Le fait que le PA serve en même temps de base au PDi crée une superposition des fonctions qui peut devenir problématique dans la pratique.

La technicienne du canton du Valais en souligne clairement l'ambivalence. Si cette double nature permet de responsabiliser les communes, elle tend aussi à rigidifier le processus et à freiner l'exécution de certaines mesures. Elle explique qu'il est notamment difficile de se mettre d'accord, dans le cas du PA, sur les éléments liants pour les autorités. C'est cet équilibre qu'il a été difficile de trouver dans le cas de PA5. Selon elle, il y a peut-être une crainte d'avancer sur certaines mesures parce que c'est aussi un PDi. Toutefois, elle estime que cet aspect peut aussi être bénéfique, car il incite les communes à considérer le document avec sérieux, sachant qu'elles devront ensuite l'appliquer dans leur propre planification locale. À ces hésitations s'ajoute un problème de synchronisation entre les instruments de planification. La technicienne de Bex décrit les effets concrets de ces décalages temporels qui engendrent des incohérences entre documents officiels :

*« C'est exactement là que le problème commence : on n'est plus dans le registre du PDi, et c'est à ce moment-là que les choses deviennent contraignantes. On est obligés de se conformer à l'échelle supérieure, et si on ne le fait pas, on est en défaut. Concrètement, on a déjà relevé plusieurs incohérences entre le PDi et le PA4, et on sait qu'on en aura aussi avec le PA5. Un*

*exemple typique : le périmètre d'agglomération. On y a apporté de petites modifications que nous jugeons cohérentes, et qui, d'ailleurs, ont été acceptées par l'État de Vaud. Mais au final, un document officiel dit une chose, l'autre en dit une autre... Le fond du problème, c'est que toutes ces planifications sont menées en parallèle, mais pas exactement au même moment. Et c'est tout simplement impossible qu'elles le soient, ne serait-ce que parce que, déjà, entre les trois communes, on n'est pas du tout au même stade d'avancement dans nos PACom respectifs. Donc évidemment, ça ne peut pas coller parfaitement. » (Technicienne de Bex, 2025)*

Le manque d'alignement entre les cycles de planification communaux et intercommunaux produit des déphasages structurels, susceptibles de remettre en cause l'efficacité du dispositif.

Enfin, l'arrivée relativement récente du PDi dans le paysage institutionnel explique aussi certaines réticences ou incompréhensions de la part des élus. Le technicien de Collombey-Muraz craint que les conséquences juridiques du PDi ne soient pas toujours bien intégrées par les décideurs locaux :

*« Le fait que le PA devienne un PDi, certains aspects auront des répercussions sur le Plan d'affectation des zones (PAZ) et le Règlement communal des constructions et des zones (RCCZ). Dans ce cadre, je pense que certains politiques n'ont pas conscience de la portée de cet outil de planification. » (Technicien de Collombey-Muraz, 2025)*

Ce témoignage illustre le décalage entre la formalisation juridique du PDi et son appropriation politique. Tant que cet outil ne sera pas pleinement compris et intégré dans les pratiques politiques locales, il continuera de susciter tensions et malentendus.

## **5.6 Synthèse**

L'introduction du PDi dans le cadre de Chablais Agglo marque une étape importante dans l'institutionnalisation de la planification territoriale à l'échelle intercommunale. En conférant une portée juridique au projet d'agglomération, le PDi renforce sa légitimité et sa cohérence, tout en s'inscrivant dans des cadres cantonaux distincts. Malgré des bases légales légèrement différentes, les pratiques restent alignées. Au final, un seul document est produit, centré sur la dynamique intercommunale portée par le projet d'agglomération.

Outil structurant pour certains, rigidifiant pour d'autres, le PDi cristallise les tensions entre volonté stratégique et contraintes institutionnelles. Les procédures de validation, les déphasages entre échelles de planification et l'appropriation encore partielle par les élus en limitent parfois l'efficacité. Son potentiel repose ainsi sur la capacité des acteurs locaux à s'en saisir comme un véritable levier de coordination territoriale, au-delà de sa seule fonction réglementaire.

## 6. Mise en œuvre des mesures du projet Chablais Agglo

La mise en œuvre des mesures dans le cadre du projet Chablais Agglo constitue un défi majeur pour les collectivités concernées. Si l'ambition territoriale est bien réelle, plusieurs freins structurels, institutionnels et opérationnels entravent encore la concrétisation de nombreuses actions prévues dans les différentes générations de projets d'agglomération. À travers les témoignages des acteurs locaux, ce chapitre dresse un panorama détaillé des principales difficultés rencontrées, tout en faisant ressortir les pistes d'amélioration.

### 6.1 Une surcharge initiale : le syndrome de la « liste au Père Noël »

L'un des premiers freins à la mise en œuvre des mesures du projet Chablais Agglo réside dans les choix opérés dès les premières générations de projets, notamment PA2 et PA3. Comme déjà mentionné à plusieurs reprises, à cette époque, la possibilité de bénéficier de cofinancements fédéraux a incité de nombreuses communes à inscrire un grand nombre de mesures, parfois sans réelle évaluation de leur faisabilité à court ou moyen terme. Cette logique d'opportunisme a conduit à une logique de « liste au Père Noël », comme l'explique le technicien de Collombey-Muraz : « *Tout le monde avait mis des mesures au bol, il n'y avait rien qui était prévu dans les budgets. [...]* » (Technicien de Collombey-Muraz, 2025)

Ce trop-plein de mesures, souvent peu hiérarchisées et insuffisamment coordonnées, a entraîné une accumulation de retards, des blocages administratifs et une mise en œuvre très partielle. Le résultat a été une forme de dilution de l'efficacité du programme d'agglomération. Toutefois, la technicienne du canton de Vaud insiste sur le fait que cette faiblesse de mise en œuvre n'est pas propre au Chablais, mais touche également d'autres agglomérations suisses, en particulier en Suisse romande, où les taux de réalisation restent globalement faibles.

Au-delà de cette critique sur le contenu initial des PA, le technicien de Monthey propose une lecture plus structurelle du problème, en s'attaquant à la manière dont le taux de mise en œuvre est mesuré. Selon lui, le fait d'évaluer tous les quatre ans les mesures à l'aune d'un avancement administratif, souvent très lent, ne permet pas de rendre compte fidèlement du travail accompli.

Il reconnaît la nécessité d'un indicateur, mais remet en question sa pertinence et son mode de calcul, soulignant qu'au terme de quatre années, bon nombre de projets n'ont même pas encore atteint le stade de la mise à l'enquête publique. La lenteur des procédures institutionnelles pèse donc lourdement sur les indicateurs, sans forcément refléter le volontarisme des acteurs ou l'avancée réelle des démarches préparatoires.

Ces constats rejoignent les critiques formulées dans la première partie de ce travail (cf. chapitre 6.8) concernant les modalités d'évaluation des projets d'agglomération. En centrant l'analyse sur l'avancement technique des mesures dans des délais restreints, l'évaluation tend à ignorer les réalités institutionnelles et temporelles des communes, souvent peu en capacité d'absorber la complexité des

procédures à l'échelle intercommunale. Cette approche limite la reconnaissance du travail stratégique en amont, ainsi que des dynamiques de gouvernance mises en place pour structurer une vision partagée du territoire. Une évaluation plus globale, tenant compte des dimensions qualitatives du projet, de la faisabilité des mesures en les inscrivant dans des temporalités différenciées, permettrait de mieux refléter la nature évolutive et fonctionnelle des agglomérations.

## **6.2 Une dynamique freinée par la lourdeur des procédures et le foisonnement administratif**

Un consensus clair se dégage parmi les acteurs interrogés. Le principal frein à la mise en œuvre relève de la lourdeur administrative. La complexité des procédures, la multiplicité des validations et les exigences documentaires élevées constituent autant d'obstacles qui ralentissent fortement les dynamiques locales.

*« C'est quand même extrêmement chronophage. Et puis vraiment, ça va loin au niveau administratif. Nombre de pièces à fournir, les rapports, les devis, calculer les coûts qui sont imputables, qui ne sont pas imputables. [...] Ouais, c'est pas pragmatique, c'est pas très simplifié, et puis c'est quand même assez usine à gaz. »* (Technicien d'Aigle, 2025)

Ce constat est partagé par les élus, en particulier dans les petites communes où les capacités administratives sont souvent limitées. Le syndic de Bex pointe ainsi l'essoufflement général des services communaux face à ces lourdeurs. Ce manque de capacité locale est amplifié par la lenteur des échanges avec les services cantonaux et fédéraux : *« Il y a un projet, ça part au canton. Il y a 12 services qui doivent se prononcer sur ce projet. Quand je dis douze, c'est douze. C'est beaucoup de services. Ils font pas ça du jour au lendemain. »* (Syndic de Bex, 2025)

Ces témoignages convergents révèlent que les ambitions d'aménagement à l'échelle intercommunale se heurtent à un appareil bureaucratique encore trop rigide. Pour de nombreux acteurs, la lenteur procédurale est aujourd'hui l'un des obstacles majeurs à surmonter pour améliorer le taux de mise en œuvre du projet d'agglomération.

## **6.3 Ressources financières : des marges de manœuvre limitées**

Au-delà des complexités administratives, les contraintes financières représentent également un obstacle majeur à la mise en œuvre effective des mesures d'agglomération. Une fois encore, ce sont les plus petites communes qui en subissent les conséquences. Beaucoup d'entre elles peinent à concilier les dépenses courantes nécessaires à la gestion de leur territoire avec les investissements demandés par les projets d'agglomération, même lorsqu'ils sont cofinancés.

*« Il faut prioriser bien sûr. Mais la priorité du coup ce n'est pas forcément la mesure d'agglomération qu'on aimerait bien mettre en place, c'est le transport du tuyau d'égout entre tel quartier et tel quartier qui a vraiment besoin d'être changé. C'est telle route communale qui devient difficile à entretenir parce qu'elle est en mauvais état et puis qui nécessiterait vraiment un gros refresh. »*

*Alors voilà, il n'y a pas que les mesures d'agglomération, il y a tout le reste. »* (Présidente de Massongex, 2025)

Par ailleurs, elle souligne le déséquilibre entre les investissements importants que représente le projet d'agglomération pour une petite commune et les retours limités qu'elle en retire. Selon elle, il serait donc légitime de prévoir dès les premières étapes un soutien financier, notamment pour la réalisation des études de base.

*« Moi je trouve qu'il devrait déjà y avoir une participation financière sur les études. Parce que c'est beaucoup de temps. Et puis même si ce n'est pas des bureaux externes, notre personnel en attendant, il ne peut pas faire autre chose. Et d'avoir aucune assurance, zéro franc de cofinancement pour ça, c'est compliqué. [...] S'ils exigent un certain niveau de préparation du dossier au moment où on l'inscrit dans l'EPA, peut-être reconnaître ce qui a été nécessaire comme étude pour en arriver là. Puis que ça déjà, on ait un retour financier. Parce que le gros problème des communes, ce sont les liquidités. A devoir tout le temps faire la banque pour tout, on se retrouve coincé pour notre fonctionnement et ça c'est très désagréable. »* (Présidente de Massongex, 2025)

Ce témoignage met en lumière la tension structurelle entre des enjeux de planification à long terme et des urgences locales à traiter dans un cadre budgétaire restreint. Même avec les aides fédérales, l'avance de fonds, la gestion de trésorerie et les risques de dépassements rendent les mesures difficilement envisageables sans un soutien renforcé. Au-delà de l'aspect strictement financier, c'est surtout la nature du soutien fédéral qui interroge. Celui-ci se limite à un mécanisme de cofinancement ponctuel, sans véritable accompagnement structurel ou durable. Les communes, souvent seules face à des projets complexes et engageants, ne bénéficient ni d'un appui technique continu, ni d'un suivi adapté à leurs capacités opérationnelles.

Les finances dans le cadre des projets d'agglomération ne concernent pas uniquement les communes. Le canton du Valais lui-même rencontre des limites importantes.

*« Au niveau cantonal, des freins ont limité la mise en œuvre : D'un côté on avait des projets de traversée de localités ambitieux qui amènent des réels changements. Le service de la mobilité a vraiment pris en main ces problématiques d'agglomération. Et puis, d'un autre côté, un frein lié à la réalité des ressources humaines et financières cantonales, mais aussi communales. En outre, la mise en état du réseau routier cantonal est aussi une priorité et, comme au niveau communal, le Canton doit jongler entre projets urgents et projets d'investissement à plus long terme. »* (Technicienne du canton du Valais, 2025)

Cette forme de dualité institutionnelle illustre bien la tension entre les ambitions politiques affichées et la réalité des moyens disponibles pour les concrétiser. Les priorités techniques, notamment liées à la sécurité ou à la résilience des infrastructures, prennent souvent le dessus sur les investissements

innovants promus dans les projets d'agglo. L'aspect « *urgence* » n'est pas assez grand pour que ce soit pris au sérieux par les autorités supérieures.

Finalement, le technicien de Monthey attire l'attention sur le cycle des législatures communales. Les exécutifs changent tous les quatre ans, ce qui peut remettre en question la continuité des engagements précédents. Cette instabilité institutionnelle peut considérablement retarder la mise en œuvre des mesures d'agglomération, notamment lorsque les priorités d'un programme de législature ne sont pas alignées avec celles du mandat précédent. Un changement de majorité ou d'orientation politique peut ainsi entraîner une reconsidération, voire un abandon, de projets pourtant déjà validés et engagés. Dans le cas de projets intercantonaux, la difficulté se renforce encore. Par exemple, les périodes législatives ne coïncident pas entre le canton de Vaud et celui du Valais, ce qui peut créer des décalages dans les dynamiques décisionnelles et ralentir la mise en œuvre de projets communs.

Toutefois, comme le soulignait le technicien d'Aigle, l'inscription des mesures dans une feuille de route stratégique constitue un levier important pour garantir une certaine continuité. Ce type de document, en offrant un cadre de référence partagé et relativement stable, permet de structurer le suivi des actions engagées et de préserver la cohérence des démarches, y compris en cas de renouvellement politique.

#### ***6.4 L'effet d'engorgement créé par la dépendance aux projets supérieurs***

Un autre obstacle significatif à la mise en œuvre effective des mesures concerne la dépendance de nombreuses actions locales à des projets d'infrastructure de plus grande envergure. Plusieurs mesures sont en effet conditionnées à l'avancée d'aménagements pilotés par des acteurs supracommunaux : Confédération, CFF, cantons, ou à des chantiers structurants comme les traversées de localités ou la modernisation de réseaux ferroviaires.

*« Le taux de mise en œuvre reste faible, car il dépend fortement de projets liés au réseau ferroviaire supérieur; justement l'AOMC. [...] Ce projet a eu un impact majeur sur la réalisation des mesures des générations précédentes. »* (Technicienne du canton du Valais, 2025)

Ce type d'infrastructure agit comme un frein important, paralysant indirectement la chaîne de mise en œuvre de mesures communales qui en dépendent.

L'impact de ces lenteurs ne se limite pas aux transports publics. Le projet Rhône 3, vaste programme de sécurisation et de valorisation des abords du Rhône, constitue un autre exemple emblématique. Il bloque temporairement une large partie du territoire, dans l'attente d'un accord entre les deux cantons concernés. Cette situation empêche toute planification plus fine à l'échelle des communes riveraines. Mais comme l'explique le président de Collombey-Muraz, le problème ne se limite pas à Rhône 3. Il renvoie plus généralement au déficit de pilotage stratégique au niveau cantonal valaisan :

*« Oui, ça va plus loin que Rhone 3. Là, je parle comme Valaisan. Ça va dans toutes les planifications, notamment toutes les stratégies qu'on doit mettre en place en Valais, qu'on attend,*

*notamment en termes de stratégie en termes de promotion économique, qu'on n'a toujours pas. Stratégie en termes de SDA, de surface d'assolement, qu'on n'a toujours pas. Deux fiches C4 qui doivent ménager tout le monde dans le canton, donc qui ne sont pas vraiment performantes pour nous. Donc comment je juge ? Je pense que ça pourrait être mieux. Ça pourrait être beaucoup mieux. » (Président de Collombey-Muraz, 2025)*

Ces retards, blocages ou absences de stratégies à l'échelle cantonale créent un climat d'incertitude qui empêche la planification opérationnelle à l'échelle intercommunale. Ils minent également la crédibilité des calendriers fixés dans les projets d'agglomération. Autrement dit, même lorsqu'une commune est prête à avancer sur une mesure, elle peut se retrouver paralysée par des décisions ou des absences de décision situées à un niveau supérieur. Cette situation d'engorgement par les grands projets révèle une asymétrie des responsabilités. Les communes sont attendues au tournant sur la mise en œuvre, alors même qu'elles ne maîtrisent qu'une partie des leviers nécessaires à l'activation des mesures. Un rééquilibrage entre les niveaux institutionnels, ainsi qu'une meilleure articulation des calendriers de planification apparaissent dès lors comme des leviers essentiels pour débloquer cette inertie.

#### **6.5 Des problèmes de gouvernance, de coordination, et de pilotage interne**

Au-delà des contraintes externes largement documentées, plusieurs acteurs soulignent également les limites internes qui freinent l'avancée concrète des mesures d'agglomération. À commencer par l'échelle communale qui reste au cœur de la mise en œuvre opérationnelle. Plusieurs intervenants pointent un décalage structurel entre les programmes de l'agglomération et les capacités réelles de mise en œuvre des communes.

Ce décalage peut engendrer une double impasse. Soit les communes ne disposent pas du budget nécessaire au moment voulu, soit elles surestiment leurs capacités d'exécution dans les délais impartis. Ce manque de synchronisation entre programmation stratégique et réalités locales appelle une gouvernance plus ajustée. Il serait dès lors nécessaire de « *travailler de manière plus resserrée avec les programmes de législature communaux et puis de coordonner un petit peu plus le travail de la commission communale sur la thématique des agglomérations et aussi coordonner avec les processus budgétaires.* » (Technicienne du canton du Valais, 2025)

Le technicien de la commune de Monthey abonde dans ce sens et propose une nouvelle manière d'articuler les échelles communale et intercommunale afin d'éviter les problématiques évoquées.

*« J'ai l'impression que ces mesures qu'on met, elles devraient déjà avoir une validation politique beaucoup plus forte à l'intérieur de la commune pour que cette mesure soit consolidée à l'interne, ça veut dire que le financement, le conseil communal est au courant qu'il y a cette mesure, qu'elle va coûter tant de millions et qu'on va financer tant de millions sur les années 2028 à 2032, par exemple. Enfin, qu'il y ait vraiment ça qui soit très clair [...]. Du coup, c'est d'inscrire dans les budgets certaines mesures. » (Technicien de Monthey, 2025)*

En d'autres termes, il s'agirait de faire en sorte qu'une mesure, une fois validée en interne, soit transmise à l'échelle de l'agglomération, de manière à ce que le plan budgétaire communal et celui de l'agglomération soient cohérents, équivalents et compatibles. Cette coordination en amont permettrait d'éviter les décalages, car les engagements financiers auraient déjà été actés au niveau communal. Il précise d'ailleurs qu'à l'heure actuelle, ce décalage entre la planification de l'agglomération et celle de la commune reste bien réel. Toutefois, une telle logique soulève une question de fond : cela ne conduit-il pas à un transfert de compétences en faveur de la structure d'agglomération, voire à une institutionnalisation progressive de celle-ci ? Une telle évolution semble en partie nécessaire au regard des enjeux de coordination et de la surcharge administrative que cela représente pour les communes, même si celles-ci peinent encore à céder une partie de leur autonomie. Pour mettre en place un tel système, la technicienne du canton du Valais souligne également l'importance d'un travail d'interface plus structuré entre le niveau technique et le niveau politique :

*« Ça implique de sensibiliser à la fois l'échelle stratégique, le président de la commune et l'échelle opérationnelle, les services techniques. Un travail d'information entre le technique et le politique à l'échelle communale qui devrait être beaucoup plus fort pour vraiment prendre au sérieux ces projets. Mais je crois qu'on s'avance vers ça. Il y a vraiment une amélioration. C'est un peu un processus d'apprentissage commun. »* (Technicienne du canton du Valais, 2025)

Le projet d'agglomération exige donc des communes qu'elles mettent en place des mécanismes de gouvernance interne plus robustes, afin que les mesures planifiées soient réellement portées, comprises et suivies à tous les niveaux de l'administration municipale.

À l'échelon supérieur, la relation avec les cantons suscite également des critiques. Plusieurs acteurs regrettent un rôle trop passif des autorités cantonales, comme le relève la technicienne de Bex à propos du canton de Vaud. Elle met en lumière le fait que les représentants du canton ne se mêlaient pas réellement au projet, qu'ils avaient uniquement ce rôle de superviseur.

*« J'aimerais bien que les cantons soient encore plus collaboratifs et qu'ils soient encore plus générateurs d'idées, de volonté. J'ai l'impression qu'ils sont plutôt là pour constater que l'agglomération est là et que ça va coûter de l'argent au canton. J'ai parfois cette impression, mais j'espère me tromper. »* (Président de Collombey-Muraz, 2025)

Comme déjà mentionné, la technicienne du canton du Valais confirme que les marges de manœuvre financières limitées du canton ont restreint sa capacité d'action, et elle regrette que le projet d'agglomération ne figure pas plus clairement parmi les priorités cantonales. Elle souligne pourtant qu'un engagement fort du canton peut jouer un rôle moteur déterminant pour la réussite de ces projets. Elle prend l'exemple de l'agglomération de Soleure, où le canton s'est positionné en chef de file, en réalisant d'abord les mesures stratégiques à son niveau, ce qui a ensuite permis aux communes de suivre

avec leurs propres mesures. Cette logique de progression, structurée autour d'espaces fonctionnels et d'axes forts, constitue à ses yeux un modèle plus efficace et mieux articulé.

Pour autant, elle rappelle que le leadership local demeure fondamental. Les communes, maîtres d'ouvrage de la grande majorité des mesures, jouent un rôle clé dans la dynamique d'avancement. Elle évoque notamment des cas de mobilisation exemplaire, comme celui de Conthey, où l'implication active du président de la commune a permis de concrétiser des projets structurants, notamment la première requalification de traversée cantonale de localité dans le cadre d'un PA.

Ce constat renforce l'idée d'une responsabilité partagée, mais aussi d'une gouvernance asymétrique. Les communes sont en première ligne pour agir, mais leur action reste conditionnée à un cadre politique, technique et financier qu'elles ne maîtrisent que partiellement. Repenser cette articulation, par un dialogue plus fluide, une coordination plus fine, et une coproduction plus engagée, apparaît dès lors comme une priorité pour améliorer les taux de réalisation.

## ***6.6 Synthèse***

En conclusion, la mise en œuvre des mesures de Chablais Agglo met en lumière l'existence d'un écart persistant entre les ambitions territoriales et les réalités opérationnelles. Les communes, souvent débordées et à capacité réduite, peinent à absorber la surcharge initiale, ce syndrome de la « liste au Père Noël », exacerbé par la complexité des procédures administratives et les lourdeurs institutionnelles. Les freins financiers, notamment l'avance de trésorerie exigée aux petites communes sans soutien structurel, ainsi que l'instabilité politique liée aux cycles électoraux, accentuent encore ces difficultés. Par ailleurs, la dépendance aux grands projets cantonaux ou ferroviaires retarde fortement l'avancement local. Une meilleure gouvernance, avec une articulation accrue entre les niveaux communal, cantonal et intercommunal, un pilotage proactif des cantons et une priorisation budgétaire claire à l'échelle communale, apparaissent comme des leviers essentiels pour améliorer les taux de réalisation. À terme, seule une coproduction plus fluide et une coordination renforcée permettront de traduire les intentions ambitieuses du projet en actions concrètes. Cela suppose également d'envisager un transfert de certaines compétences de l'échelle communale à celle de l'agglomération, au vu du poids croissant que représente la gestion de ces projets pour les communes.

## CINQUIÈME PARTIE : DISCUSSION ET CONCLUSION

### 1. Discussion

Ce chapitre propose un retour sur les hypothèses formulées en amont de l'étude, à la lumière des résultats de l'analyse empirique. Il s'agit d'examiner dans quelle mesure les dynamiques observées dans le cas de Chablais Agglo confirment, nuancent ou infirment les hypothèses de départ, en mobilisant à la fois les données issues des entretiens et les apports théoriques. Il s'agit également d'en tirer certaines pistes de réflexion/recommandations à partir des éléments discutés et analysés tout au long du travail.

#### *1.1 Retour sur les hypothèses*

**Hypothèse 1 : Les exigences fédérales sont globalement trop élevées au regard des capacités institutionnelles et opérationnelles des plus petites communes membres d'une agglomération de petite à moyenne taille comme Chablais Agglo.**

L'analyse conduite dans ce travail confirme très largement cette hypothèse. Le cas de Chablais Agglo illustre clairement les difficultés rencontrées par les petites communes pour satisfaire l'ensemble des exigences fédérales, notamment en matière de coordination institutionnelle, de planification stratégique intégrée et de démonstration rigoureuse de l'efficacité des mesures proposées.

Les directives fédérales, appliquées uniformément à toutes les agglomérations, ne tiennent pas compte des réalités contrastées entre grandes métropoles et petites collectivités. Cette logique d'harmonisation, déjà critiquée dans le rapport intermédiaire de l'Union des Villes Suisses (UVS, 2016), pénalise les communes faiblement dotées en ressources humaines et financières. Dans Chablais Agglo, cette tension est manifeste entre les grandes communes mieux armées et les plus petites qui peinent à tirer un bénéfice concret des efforts de planification exigés.

Les témoignages révèlent une perception ambivalente. Si la rigueur des exigences peut sembler légitime au vu des subventions, elle est souvent jugée excessive au regard des capacités locales. Les petites communes mobilisent beaucoup de temps pour des dossiers complexes, sans bénéfice proportionné. D'autant plus que, dans leurs priorités budgétaires, les projets d'agglomération passent après d'autres urgences locales. Les exigences fédérales se heurtent ainsi à des réalités très diverses, rendant leur application inégale.

Cette disparité de capacités n'est pas propre au cas du Chablais et se retrouve, de manière plus généralisée, à l'échelle nationale, non seulement entre communes d'une même agglomération, mais également entre agglomérations de tailles différentes. Les grandes agglomérations cumulent davantage de mesures, obtiennent des cofinancements plus élevés et disposent des ressources nécessaires pour répondre efficacement aux critères fédéraux. Une autre agglomération de petite taille, encore plus réduite que celle du Chablais, comme Delémont, fait également état de difficultés similaires. Après une première phase marquée par une surenchère de mesures, plusieurs projets y sont restés en suspens, faute de

financements communaux suffisants, contraignant les acteurs locaux à reporter certaines actions à la génération suivante (PA6) (EspaceSuisse, 2025).

En somme, sans mesures d'adaptation les petites communes resteront structurellement désavantagées pour traduire leurs ambitions territoriales en actions concrètes.

**Hypothèse 2 : La surcharge administrative et les exigences techniques induites par les cycles quadriennaux des projets d'agglomération constituent un frein important à la mise en œuvre effective des mesures.**

Les résultats de ce travail confirment cette hypothèse. Le rythme quadriennal imposé par la Confédération engendre une surcharge administrative difficilement soutenable, en particulier pour les petites communes. L'enchaînement rapide des générations de projets, combiné à des exigences méthodologiques croissantes, pèse lourdement sur les capacités locales.

Les acteurs rencontrés pointent une difficulté à maintenir la cohérence entre les générations successives, dans un contexte où les bases légales évoluent rapidement. Ce manque de stabilité nuit à la planification à long terme. Plusieurs techniciens soulignent qu'il devient difficile de gérer simultanément la mise en œuvre d'un PA tout en préparant le suivant, ce qui favorise parfois une logique de répétition de mesures peu mûries.

En outre, la dépendance de nombreuses mesures à des projets d'envergure cantonale ou fédérale (comme des projets CFF ou l'AOMC) crée des blocages en cascade. Lorsqu'un projet structurant stagne, plusieurs mesures locales deviennent inopérantes ou doivent être reprogrammées, bien qu'elles aient été validées. Cela engendre un décalage entre les ambitions de coordination affichées et les capacités réelles des communes à réaliser les mesures. Un autre frein tient à la hiérarchisation des projets. Les PA ne figurent pas toujours parmi les premières préoccupations des communes. D'autres dossiers, jugés plus urgents, mobilisent l'essentiel des ressources disponibles. Le temps consacré à suivre le rythme quadriennal s'en trouve réduit, rendant difficile la gestion simultanée des phases de planification et de mise en œuvre.

En somme, le calendrier quadriennal, combiné à la complexité administrative, aux contraintes de ressources et aux dépendances externes, constitue un frein majeur. Une adaptation du rythme et un appui renforcé aux collectivités apparaissent nécessaires pour améliorer la faisabilité du dispositif.

### ***Recommandations***

Voici quelques recommandations concernant les deux premières hypothèses formulées :

Au niveau fédéral, il apparaît nécessaire d'introduire davantage de flexibilité dans l'évaluation des projets. Celle-ci pourrait mieux tenir compte de la faisabilité réelle des mesures en distinguant différents horizons temporels : des mesures à court terme (4 ans) et des projets à plus long terme (8 ans ou davantage), permettant ainsi une mise en œuvre plus progressive et réaliste. Par ailleurs, l'évaluation

reste aujourd'hui focalisée sur l'exécution des mesures concrètes, sans valoriser le travail stratégique en amont. Les étapes de diagnostic territorial, de définition des enjeux, d'élaboration d'une gouvernance ou de structuration intercommunale devraient être mieux prises en compte dans l'appréciation globale du dossier, afin de reconnaître les efforts de coordination supracommunale.

Au niveau de l'agglomération, il conviendrait de concentrer l'inscription des mesures dans les PA sur des projets à portée véritablement supracommunale qui justifient un cofinancement fédéral et permettent une mutualisation des ressources. À l'inverse, les mesures strictement communales, en particulier dans les petites communes, mobilisent souvent des ressources humaines et financières importantes pour un retour limité, ce qui en réduit fortement la pertinence. Leur inscription au PA devrait donc être évitée lorsqu'aucune valeur ajoutée intercommunale n'est démontrable.

Dans cette perspective, un transfert partiel de compétences, des communes vers la structure d'agglomération, sur les mesures à portée intercommunale, constituerait une piste à considérer. Une telle évolution permettrait d'alléger la charge pesant sur les petites communes tout en renforçant les capacités de pilotage et de coordination à l'échelle de l'agglomération.

### **Hypothèse 3 : Le périmètre de Chablais Agglo ne correspond pas pleinement à l'espace fonctionnel du Chablais qui exclut des zones pourtant intégrées aux dynamiques régionales.**

Dans l'ensemble, les acteurs interrogés considèrent que le périmètre élargi de Chablais Agglo, désormais composé de huit communes, reflète une véritable cohérence fonctionnelle du territoire. Cette perception repose sur plusieurs critères récurrents dans les discours : la mobilité quotidienne (notamment les flux pendulaires et les connexions aux pôles de services), la continuité urbaine dans la plaine, ainsi que les dynamiques politiques et les formes de coopération intercommunale développées au fil du temps. Ces éléments recoupent largement les thématiques centrales des projets d'agglomération, conférant ainsi une légitimité certaine au périmètre actuel dans le cadre du programme fédéral.

Cependant, certaines spécificités territoriales du Chablais invitent à nuancer cette appréciation. La limite altimétrique de 550 mètres, retenue dans le cadre du projet, tend à exclure des espaces pourtant étroitement intégrés aux dynamiques régionales, notamment les villages de coteaux ou les communes de montagne. Leur intégration ou non au périmètre dépend alors de la lecture que l'on fait de l'espace fonctionnel. Si l'on privilégie une approche centrée sur les infrastructures de mobilité, en particulier le réseau des TPC, il semble pertinent d'étendre le périmètre à des stations telles que Champéry, dont la connectivité avec la plaine est avérée. À l'inverse, une lecture fondée sur les logiques d'urbanisation, la densité ou les structures de gouvernance locale tend à justifier le maintien d'un périmètre resserré autour de la plaine, dans la mesure où les dynamiques de gestion et de développement y sont sensiblement différentes de celles des espaces d'altitude.

Cette tension met en lumière le caractère contextuel, évolutif et dépendant des critères retenus de la notion d'espace fonctionnel. La question de l'altitude dépasse ainsi la seule dimension technique. Elle

renvoie à des enjeux plus profonds sur la manière dont sont fixées les frontières d'un espace fonctionnel. Cette interrogation ne concerne d'ailleurs pas uniquement les zones d'altitude, mais se pose également en plaine, notamment dans la perspective d'un éventuel élargissement vers le Haut-Lac.

Face à ces incertitudes, une solution particulièrement intéressante surgit. Celle de structurer un espace fonctionnel, comme Chablais Agglo, en sous-espaces fonctionnels. Cette gouvernance à géométrie variable permettrait de mieux tenir compte de la diversité territoriale tout en assurant une coordination globale. Les politiques publiques et les infrastructures, telles que les réseaux cyclables ou les dispositifs de planification de la mobilité, pourraient ainsi être conçues et mises en œuvre selon leur portée réelle, qu'elle soit régionale, intercommunale ou locale.

Une telle approche permettrait de dépasser une conception rigide et figée de l'espace, pour rejoindre pleinement la théorie des espaces fonctionnels telle que développée par Nahrath et Varone (2007), puis approfondie par Largey (2022) qui insiste sur leur caractère temporel, évolutif et adaptatif. Le périmètre doit pouvoir s'ajuster aux dynamiques territoriales et aux usages concrets. L'exemple de Monthey, où une mesure a été acceptée au-delà du seuil altimétrique officiel, illustre bien cette nécessaire flexibilité et souligne les limites d'un cadre normatif uniforme. Il confirme ainsi la pertinence d'une lecture souple et contextuelle du périmètre, afin de ne pas figer des situations territoriales en constante évolution.

### ***Recommandations***

Il apparaît nécessaire d'introduire une plus grande flexibilité dans la définition des périmètres d'agglomération. L'expérience du Chablais met en évidence les limites d'une approche fondée sur des critères uniformes, comme le seuil altimétrique qui tendent à exclure des zones pourtant bien intégrées aux dynamiques territoriales. Certes, le Conseil fédéral a introduit en 2021 une plus grande souplesse dans la désignation des communes pouvant bénéficier des contributions fédérales dans le cadre des projets d'agglomération. Toutefois, cette évolution reste insuffisante au regard des réalités fonctionnelles des divers territoires. Afin de mieux refléter les usages concrets et les transformations territoriales, les périmètres devraient pouvoir évoluer dans le temps. Cette souplesse permettrait d'éviter une cristallisation artificielle de situations territoriales en constante recomposition.

Au niveau de l'agglomération, une réorganisation interne du périmètre en systèmes et sous-systèmes d'espaces permettrait de mieux intégrer la diversité des dynamiques territoriales et de renforcer l'efficacité de la gouvernance. Concrètement, chaque sous-espace (par exemple le Haut-Lac, ou les Portes du Soleil) disposerait d'une certaine autonomie d'action et de pilotage, en particulier pour la mise en œuvre des mesures du projet d'agglomération. Cette organisation favoriserait une gouvernance plus fine, dans laquelle les responsabilités seraient déléguées aux échelons les plus proches du terrain. Une telle approche permettrait d'adapter les actions aux réalités locales, tout en garantissant une coordination globale au travers d'un cadre stratégique commun. Elle s'appuie également sur des structures déjà

existantes, comme les PDi spécifiques à certains sous-secteurs du territoire qui pourraient ainsi devenir des relais opérationnels pour la mise en œuvre des projets d'agglomération.

**Hypothèse 4 : La structure de gouvernance actuelle, notamment la répartition des rôles et des compétences, est claire et efficiente, ce qui constitue un levier pour l'avancement des mesures.**

Cette hypothèse ne se vérifie que partiellement. Si des avancées notables ont été enregistrées depuis la 4<sup>e</sup> génération du projet, notamment via le renforcement du Bureau d'agglomération, la gouvernance de Chablais Agglo demeure marquée par plusieurs fragilités.

Sur le plan politique, la composition du COPIL qui réunit l'ensemble des syndics et présidents des communes membres, constitue un atout majeur. Cette représentativité confère à l'organe une légitimité forte, tout en facilitant la prise de décision et l'avancement des dossiers. Le fait que tous les exécutifs soient impliqués permet de consolider les dynamiques de coopération et d'ancrer les projets dans une volonté commune.

Sur le plan opérationnel, des progrès sont visibles, notamment dans la répartition des rôles entre le COPIL et le GT. Toutefois, des flous demeurent dans la circulation de l'information, la coordination multi-échelles et la clarification des compétences. Le COPIL est parfois jugé trop technique, au détriment de sa fonction stratégique initiale, tandis que le GT souffre d'une hétérogénéité dans les profils mobilisés. Par ailleurs, plusieurs acteurs externes expriment leur souhait d'une implication plus forte et d'une reconnaissance mieux définie au sein du projet Chablais Agglo.

L'articulation avec Chablais Région est identifiée comme un levier stratégique. Elle permet une inscription dans une vision territoriale plus large et une mise en cohérence régionale renforcée. En revanche, les cantons sont perçus comme insuffisamment moteurs, à l'inverse de certains exemples comme le canton de Soleure, où un engagement plus fort contribue à une mise en œuvre plus efficace. De même, le manque de dialogue et de suivi de la part de la Confédération est critiqué. Des plateformes de coordination et de dialogue entre les différents niveaux de gouvernance existent, comme la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), mais restent peu exploitées.

Malgré ces limites, l'ancrage local et la proximité territoriale restent des atouts. Néanmoins, une clarification des rôles, un meilleur pilotage et une ouverture aux partenaires sont indispensables pour rendre cette gouvernance pleinement efficiente.

### ***Recommandations***

Il apparaît tout d'abord nécessaire de procéder à certains ajustements dans la gouvernance interne de l'agglomération. Une clarification des rôles et des responsabilités entre les différents acteurs, notamment entre les groupes stratégiques et les groupes opérationnels, permettrait de renforcer la lisibilité des processus décisionnels. Une meilleure distinction entre les tâches de pilotage stratégique et celles d'exécution technique est essentielle pour gagner en efficacité, en cohérence et en coordination.

Une implication plus forte des acteurs non institutionnels, notamment les associations, les collectifs citoyens ou encore les acteurs économiques, constituent un levier déterminant. Leur engagement dès les phases amont des projets permettrait non seulement d'accroître l'acceptabilité sociale des mesures mises en œuvre, mais également d'ancrer davantage les politiques publiques dans les réalités vécues localement. La participation élargie favorise ainsi une gouvernance plus inclusive et plus légitime, en phase avec les attentes du territoire.

À l'échelle cantonale, un repositionnement institutionnel semble nécessaire. Les cantons gagneraient à adopter une posture plus proactive dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets d'agglomération. L'exemple du canton de Soleure est à cet égard éclairant. En assurant un engagement précoce et visible dans la réalisation de ses propres mesures, le canton joue un rôle moteur, créant ainsi un effet d'entraînement auprès des communes et renforçant la dynamique territoriale globale.

Enfin, face aux contraintes organisationnelles et financières que l'agglomération peut représenter pour certaines petites communes, il apparaît pertinent d'envisager, dans un premier temps, la délégation de certaines tâches communales liées aux projets d'agglomération à la structure intercommunale, afin d'en alléger la charge. À moyen terme, et dans une logique d'efficacité administrative, un transfert plus complet des compétences relatives à l'agglomération pourrait être envisagé.

Dans cette optique, le modèle *Bernplus – solidarité ville-campagne* constitue une source d'inspiration. Cette entité regroupe près de cent communes autour d'un espace fonctionnel structuré par un cadre juridique contraignant. Les communes y délèguent des compétences clés, telles que l'aménagement du territoire, les transports, la culture ou la politique régionale, permettant une prise en charge coordonnée des enjeux transversaux. Ce modèle démontre qu'il est possible de conjuguer efficacité de la gouvernance régionale et respect de l'autonomie communale.

**Hypothèse 5 : La frontière cantonale représente un obstacle significatif, tant en raison de visions politiques divergentes entre Vaud et Valais que de différences procédurales ralentissant la mise en œuvre.**

Cette hypothèse est partiellement confirmée. Si la frontière cantonale peut générer des frictions, elle constitue aussi un cadre de collaboration désormais bien ancré qui confère une véritable force au projet d'agglomération. L'histoire des relations intercommunales dans le Chablais révèle un long processus de coopération entre les communes vaudoises et valaisannes, antérieur même aux projets d'agglomération. L'outil agglomération a toutefois permis d'approfondir ces liens, en instituant un cadre plus structuré et en favorisant l'émergence de discussions et de projets à une échelle supracommunale. Comme le soulignent plusieurs acteurs, les communes se parlent davantage grâce à l'agglomération, ce qui a contribué à renforcer la légitimité de l'échelle régionale elle-même.

Le projet d'agglomération agit donc comme un catalyseur, en facilitant la mise en réseau des compétences, en créant un langage commun et en donnant lieu à des coopérations qui débordent parfois

le strict périmètre des mesures subventionnées. À cet égard, l'échelle régionale apparaît plus pertinente et lisible, car elle s'est construite à partir de pratiques collaboratives concrètes.

Cela dit, la dimension intercantonale du projet constitue également une complexité structurelle non négligeable. Lorsque Vaud et Valais vont au même rythme et partagent une vision commune, la double appartenance est un atout. Mais dès que des divergences apparaissent, qu'elles soient politiques, administratives ou procédurales, les problèmes se multiplient.

En somme, la frontière cantonale constitue à la fois un défi et une opportunité. Elle oblige à une coordination exigeante, mais elle a aussi renforcé, par nécessité, une culture locale du dialogue et de la coopération qui constitue aujourd'hui un des atouts majeurs de Chablais Agglo.

**Hypothèse 6 : La transformation du projet d'agglomération en Plan directeur intercommunal constitue un levier de légitimation et de coordination facilitant le travail des acteurs.**

Cette hypothèse est partiellement confirmée. L'adoption du PDi a profondément modifié le statut du projet d'agglomération, en lui conférant une force juridique et institutionnelle accrue. Il permet désormais d'inscrire les orientations stratégiques à une échelle supracommunale qui devient contraignante pour les autorités.

L'articulation entre ces deux instruments repose sur une démarche intégrée. Dans le cas de Chablais Agglo, le PA et le PDi sont réunis dans un document unique. Néanmoins, ils conservent des fonctions distinctes. Alors que le PA relève d'une logique fédérale visant à obtenir un cofinancement pour des mesures dans les domaines de la mobilité, du paysage et de l'urbanisation, le PDi s'inscrit dans un cadre cantonal avec une portée juridiquement contraignante. Il a également vocation à assurer la coordination des politiques publiques ayant un effet sur le territoire, ouvrant ainsi la voie à une planification plus intégrée.

Les cadres législatifs des deux cantons concernés confirment cette vocation. Dans les lois cantonales vaudoise (LATC) et valaisanne (LcAT), il est précisé que le PDi doit *a minima* traiter des thématiques couvertes par les projets d'agglomération. De plus, la législation vaudoise spécifie explicitement que le PDi doit permettre la coordination des politiques sectorielles à incidence territoriale.

Ce changement de statut est perçu par les acteurs comme une avancée majeure, dans la mesure où il oblige les communes à respecter collectivement des orientations stratégiques. Le passage d'un document stratégique et incitatif (PA) à un cadre juridico-politique contraignant (PDi) est essentiel pour structurer l'action publique intercommunale.

Cependant, cette superposition entre PA et PDi génère des tensions. Le fait que les deux instruments partagent un même support peut entraîner des confusions quant à leur portée respective, et contribue parfois à rigidifier les processus décisionnels. Plusieurs techniciens signalent également des incohérences entre les calendriers de planification (communale, cantonale, intercommunale) qui

complexifient leur articulation. À cela s'ajoute une appropriation encore incomplète du PDi par certains élus qui en sous-estiment les implications concrètes, notamment sur les plans d'affectation et les règlements communaux.

Par ailleurs, bien que les cadres juridiques cantonaux autorisent le PDi à dépasser les seules exigences thématiques fédérales, Chablais Agglo demeure centré sur les domaines minimaux. Cette limitation révèle un potentiel sous-exploité du PDi en tant qu'outil de coordination élargie entre politiques sectorielles, juridiquement contraignant pour les autorités.

### ***Recommandations***

Il apparaît pertinent de tirer pleinement parti du cadre juridiquement contraignant qu'offre désormais le PDi, en l'utilisant comme levier d'intégration élargie des politiques publiques à incidence territoriale, tels que le logement, le tourisme ou les équipements publics. Dans un contexte où l'action publique demeure marquée par une forte fragmentation sectorielle et où les mécanismes de coordination horizontale entre politiques territoriales peinent à s'imposer, une telle évolution serait non seulement opportune, mais également stratégique pour la région du Chablais.

Dans cette optique, depuis le PA4-PDi, le projet Chablais Agglo a élargi son champ d'action en intégrant la thématique de l'énergie parmi les domaines pris en compte. Cette ouverture constitue une avancée importante vers une approche plus transversale, mais il serait tout aussi pertinent d'envisager l'inclusion d'autres politiques à incidence territoriale, afin de renforcer encore la cohérence et la portée du projet à l'échelle régionale.

**Hypothèse 7 : Les principaux freins à la mise en œuvre sont exogènes, liés à des facteurs structurels (par exemple, la lenteur des procédures en aménagement du territoire), indépendants de la volonté des acteurs de Chablais Agglo.**

Cette hypothèse est partiellement confirmée. L'enquête de terrain révèle un consensus clair parmi les acteurs interrogés : les principaux obstacles à la mise en œuvre des mesures relèvent de contraintes structurelles qui échappent au contrôle de Chablais Agglo. Plusieurs freins exogènes ont ainsi été identifiés. Les oppositions sont régulièrement mentionnées comme susceptibles de ralentir, voire de bloquer certains projets. La lourdeur des procédures administratives, caractérisée par une forte complexité, la multiplicité des services impliqués et des exigences documentaires élevées, constitue également un frein majeur, en particulier pour les petites communes. À cela s'ajoute la dépendance à l'égard de projets structurants externes, tels que Rhône 3 ou l'AOMC qui conditionnent la mise en œuvre de nombreuses mesures sans que les communes ou l'agglomération ne puissent en influencer le calendrier. L'instabilité institutionnelle due au renouvellement fréquent des exécutifs communaux, les désynchronisations temporelles entre les cycles de planification (PA, PDi, PACOM, plans directeurs cantonaux), ainsi que les asymétries entre les cantons de Vaud et du Valais, notamment en matière de pilotage des PA, contribuent également à cette complexité.

Toutefois, plusieurs freins endogènes doivent également être soulignés. Le décalage entre les calendriers budgétaires des communes et celui du projet d'agglomération rend difficile la programmation coordonnée des mesures. Le manque de hiérarchisation des actions, la répartition floue des compétences entre les acteurs, ainsi que la faible intégration des acteurs non institutionnels (association, société de transport) constituent autant de limites internes qui nuisent à l'efficacité de la mise en œuvre.

En somme, si les freins identifiés sont majoritairement exogènes, leur dépassement dépend aussi de la capacité interne du projet à anticiper, hiérarchiser et coordonner ses actions. L'hypothèse est donc globalement validée, mais doit être nuancée.

### ***Recommandations***

S'agissant des facteurs exogènes, il conviendrait que l'évaluation fédérale des projets d'agglomération tienne compte de la faisabilité effective des mesures proposées. Certaines mesures ne peuvent en effet être réalisées que sous condition de la concrétisation préalable d'un projet de plus grande ampleur, ou sont affectées par des modifications dans les planifications supérieures (par exemple au niveau cantonal ou national). Dans ce contexte, il semble peu pertinent que de telles mesures soient pénalisées dans l'évaluation fédérale alors qu'elles sont *de facto* non réalisables à court terme pour des raisons indépendantes de la volonté des acteurs locaux. Cela étant, certains freins exogènes peuvent être atténués, notamment en matière d'oppositions. Comme évoqué précédemment, l'instauration d'une gouvernance participative, associant de manière proactive les acteurs concernés, peut renforcer l'acceptabilité sociale et politique des projets, réduisant ainsi les risques de blocage. Une démarche participative anticipée permettrait d'identifier en amont les points de friction et d'y répondre de manière ciblée.

S'agissant des freins endogènes, plusieurs dynamiques internes à l'agglomération doivent également être prises en compte. Une coordination plus étroite entre les communes et l'agglomération est essentielle pour rendre plus efficace la mise en œuvre des mesures. Un exemple récurrent concerne le décalage entre les calendriers budgétaires communaux et celui de l'agglomération, qui nuit à la programmation coordonnée des investissements. Pour pallier cette difficulté, une piste concrète consisterait à renforcer la validation politique des mesures à l'échelle communale. Cela impliquerait que les mesures inscrites dans le PA soient intégrées formellement dans les plans financiers communaux, avec des engagements chiffrés et pluriannuels clairement établis. Cela assure une cohérence et une compatibilité entre les plans budgétaires communaux et intercommunaux.

**Hypothèse 8 : Le projet d'agglomération est souvent perçu comme une couche administrative supplémentaire par les acteurs communaux, plutôt qu'un véritable outil de coordination et de facilitation à l'échelle régionale.**

Cette hypothèse est partiellement confirmée. Elle mérite toutefois d'être nuancée par une distinction essentielle entre, d'une part la forte reconnaissance des collaborations intercommunales dans le Chablais, et, d'autre part les débats soulevés par l'outil fédéral du projet d'agglomération lui-même.

De manière générale, les acteurs interrogés s'accordent sur la nécessité de concevoir la planification territoriale à une échelle supracommunale, notamment pour mieux répondre aux logiques fonctionnelles du territoire. Toutefois, ils insistent sur le fait que cette approche élargie ne doit en aucun cas se substituer à l'échelle institutionnelle communale, qui reste très ancrée et légitime. Sur ce point, leurs propos rejoignent ceux de Nahrath et Varone (2007) qui soulignent l'importance d'élaborer une réflexion basée sur les réalités géographiques et les dynamiques de l'espace fonctionnel, parfois en décalage avec les frontières institutionnelles. Néanmoins, cet espace fonctionnel ne vise pas à remplacer l'espace institutionnel, mais bien à le compléter.

La plupart des acteurs interrogés relèvent par ailleurs que la culture de la coopération est solidement implantée dans le Chablais. Plusieurs témoignages font état d'un fort sentiment d'appartenance territoriale qui facilite les synergies intercommunales et intercantionales. Ces dynamiques, déjà présentes avant l'introduction du programme fédéral, ont été consolidées et élargies grâce à celui-ci. Le projet d'agglomération a permis non seulement de formaliser certaines collaborations existantes, mais aussi d'ouvrir de nouveaux champs de coopération en offrant un espace structurant pour le dialogue et la planification partagée. À ce titre, il est généralement reconnu comme un levier pertinent pour renforcer la coordination régionale et construire une vision commune du développement territorial.

Cependant, cette dynamique positive est mise à l'épreuve par la perception contrastée du programme fédéral, notamment dans les petites communes. Celles-ci expriment souvent un sentiment de surcharge entre la complexité administrative, la lourdeur des exigences documentaires et la rigidité des calendriers fédéraux sont perçues comme autant de contraintes supplémentaires, peu en phase avec leurs capacités locales. Dans ces cas, le projet d'agglomération est parfois réduit à une couche de planification à devoir gérer en plus, éloignée des priorités immédiates de terrain.

En somme, si le programme peut être vécu comme un fardeau administratif, surtout par les communes les plus petites, il n'en demeure pas moins un outil de structuration collective important, à condition qu'il reste ancré dans la réalité des territoires et qu'il continue à renforcer les logiques de coopération régionales déjà à l'œuvre.

## ***1.2 Limites de la thèse de mémoire***

Comme tout travail de recherche inscrit dans un cadre temporel restreint, ce mémoire présente certaines limites, principalement liées aux contraintes de temps inhérentes à un travail de master. Ces contraintes ont nécessité des choix méthodologiques, thématiques et logistiques, influençant la portée et la profondeur de l'analyse.

D'un point de vue empirique, bien que l'échantillon d'acteurs interrogés soit relativement large et diversifié, il aurait notamment été pertinent d'intégrer le point de vue d'un représentant de la Confédération chargé d'examiner les projets d'agglomération, afin de mieux comprendre les logiques d'évaluation fédérales et la manière dont le projet Chablais Agglo est perçu à ce niveau. Ce regard aurait permis d'enrichir l'analyse sur les rapports entre échelles décisionnelles et sur les marges de manœuvre réelles laissées aux acteurs locaux.

Une autre dimension peu abordée est celle de la réception du projet par la population. Les représentations et les attentes des habitants du Chablais à l'égard du projet d'agglomération constituent une perspective complémentaire qu'il aurait été intéressant à creuser.

Sur le plan méthodologique, l'approche qualitative fondée sur les entretiens semi-directifs a permis une analyse riche et nuancée des logiques d'acteurs. Néanmoins, il aurait été intéressant de la compléter par un volet quantitatif, sous la forme d'un sondage à destination des acteurs interrogés, afin de dégager des tendances chiffrées et de renforcer certains constats.

## **2. Conclusion**

Ce mémoire a proposé une exploration approfondie des projets d'agglomération à travers une étude de cas ciblée sur Chablais Agglo, dans une perspective de géographie institutionnelle et de gouvernance territoriale. En croisant approche théorique et travail empirique, il a permis de mettre en lumière les enjeux entre les objectifs ambitieux d'une planification intégrée et les réalités concrètes des acteurs locaux, régionaux et cantonaux qui gravitent autour du projet Chablais Agglo.

La première partie, consacrée au cadre théorique, a permis de situer le projet d'agglomération dans les logiques plus larges de la gouvernance suisse, marquée par un fédéralisme fort, une autonomie communale conséquente et une segmentation institutionnelle à la fois territoriale et sectorielle. La littérature analysée met en évidence le décalage croissant entre les périmètres institutionnels et les espaces fonctionnels dans lesquels s'inscrivent les dynamiques territoriales actuelles. Cette tension appelle une planification dépassant les frontières communales, sans toutefois nier les réalités juridiques et politiques existantes. C'est dans ce cadre que s'inscrit le projet d'agglomération, conçu comme un outil de coordination multi-niveaux visant une meilleure intégration entre urbanisation, mobilité et plus récemment paysage. Toutefois, les exigences imposées par la Confédération introduisent une complexité croissante que les collectivités locales, en particulier les plus petites, ont parfois de la peine à absorber.

La deuxième partie, consacrée à l'étude du cas Chablais Agglo, a révélé les spécificités d'un territoire caractérisé par l'intercantonalité du projet. L'agglomération du Chablais ne dispose pas d'un grand centre urbain unique mais repose sur un maillage de communes de tailles variables, souvent séparées par des frontières cantonales et administratives. Si le Chablais se distingue par une culture ancienne de coopération, les premières générations de projets ont été marquées par un cloisonnement sectoriel fort. Une vision territoriale plus cohérente s'est progressivement imposée, traduite par l'ajustement du périmètre, le renforcement du bureau technique et l'ancrage du projet dans une structure régionale. Malgré cette dynamique évolutive, le projet reste confronté à plusieurs défis pour assurer la mise en œuvre des mesures. Les retards accumulés au cours des premières générations de projets pèsent encore aujourd'hui, et les taux de réalisation demeurent globalement faibles.

La troisième partie a proposé une analyse approfondie des dynamiques internes du projet à travers six chapitres thématiques, afin d'interroger plus finement les conditions de gouvernance, de coordination et de mise en œuvre dans le contexte particulier de Chablais Agglo.

L'analyse a également montré que les directives fédérales, si elles jouent un rôle structurant et incitatif, imposent un cadre exigeant, standardisé et peu différencié. Le rythme quadriennal, les critères de priorisation et l'exigence de démonstration pèsent lourdement, en particulier sur les communes disposant de peu de ressources humaines ou techniques. Ce cadre rigide engendre une certaine tendance à reconduire des mesures similaires sans réelle maturation stratégique.

Le chapitre consacré au périmètre a mis en évidence une perception globalement positive de la cohérence fonctionnelle du territoire avec le découpage territorial de Chablais Agglo. Toutefois, certains critères d'exclusion comme la limite altimétrique fixée à 550 mètres ou l'absence de communes situées dans le prolongement vers le Haut-Lac suscitent des interrogations.

Du point de vue de la gouvernance, Chablais Agglo repose sur une double assise : politique, avec l'engagement actif des présidents de communes et des cantons et technique, avec la montée en puissance d'un Bureau d'agglomération reconnu. Ce tandem est généralement salué, mais des déséquilibres demeurent. L'appropriation reste partielle au sein des législatifs communaux, et la coordination entre niveaux stratégique et opérationnel est fragilisée par des rôles flous, un déficit d'information descendante et une hétérogénéité des cultures administratives entre Vaud et Valais. À cela s'ajoute une faible intégration des acteurs non institutionnels.

L'analyse des collaborations met en évidence une dynamique intercommunale solide, favorisée par la taille réduite du périmètre et les liens interpersonnels entre élus. L'intercantonalité constitue un levier plutôt qu'un obstacle, appuyée sur une identité régionale forte. Toutefois, elle s'accompagne de divergences en matière de procédures, de priorités politiques ou de dispositifs de soutien, rendant la coordination plus complexe à mettre en œuvre.

La coordination entre le projet d'agglomération (PA) et les autres instruments de planification s'est révélée complexe. L'une des principales difficultés réside dans le fait que le PA ne peut pas intégrer l'ensemble des politiques publiques. Toutefois, depuis que le PA est également formalisé sous la forme d'un PDi, il acquiert une valeur contraignante pour les autorités. Les lois encadrant le PDi prévoient qu'il soit coordonné avec les autres politiques publiques, offrant ainsi une opportunité d'intégration plus cohérente et contraignante de celles-ci. Toutefois, certaines communes se montrent réticentes, car ce caractère contraignant a des répercussions directes sur leurs propres planifications.

Enfin, la mise en œuvre des mesures permet de distinguer deux grandes catégories de freins. Les facteurs externes, tels que les oppositions locales, la lourdeur des procédures, les désynchronisations temporelles entre les planifications supérieures ou les asymétries cantonales, échappent au contrôle de Chablais Agglo. Les facteurs internes, en revanche, relèvent de ses dynamiques propres : inadéquation des calendriers budgétaires, structure gouvernementale perfectible, faible intégration des acteurs non institutionnels. Tous ces éléments nuisent à l'efficacité de l'action collective.

En définitive, cette recherche montre que les acteurs reconnaissent la nécessité d'un pilotage à l'échelle supracommunale et intercantonale. Le projet d'agglomération constitue à ce titre un outil pertinent, qui a permis de structurer des pratiques de coopération et de décloisonner partiellement la planification. Toutefois, ce même outil reste contraint par un cadre fédéral rigide, dont les effets sont inégalement répartis. Les petites communes, en particulier, peinent à suivre le rythme et à mobiliser les ressources nécessaires, faisant de l'agglomération un dispositif parfois trop lourd à porter. Si les fondements du programme ne sont pas remis en cause, des ajustements ciblés, en matière de gouvernance, de temporalité ou de coordination, apparaissent nécessaires pour renforcer son efficacité.

## SIXIÈME PARTIE : BIBLIOGRAPHIE

### 1. Bibliographie

- Agglo Valais Central (s.d.). Politique fédérale. <https://www.agglo-valais-central.ch/fr/territoire/politique-federale-38/> (consulté le 25.04.2025).
- Antenne Région Valais Romand (ARVR) (s.d.). Planification territoriale - Plans directeurs intercommunaux. <https://www.regionvalaisromand.ch/fr/plans-directeurs-intercommunaux-795.html> (consulté le 01.05.2015).
- Association Chablais Région - Organisme de développement intercantonal (Chablais Région) (2023). *Rapport d'activité 2023*. Aigle : Auteur.
- Benninghoff, M., Knoepfel, P., Terribilini, S., & Varone, F. (2004). Regional Planning, Infrastructure Policies (Transport, Energy), and the Environment. Dans Klöti, U., Knoepfel, P., Kriesi, H., Linder W., & Papadopoulos, Y. (éds), *Handbook of Swiss Politics*. Zurich : Neue Zürcher Zeitung Publishing.
- Boillat, C. (2014, 26 mars). Chablais Agglo reçoit finalement 2,9 millions. *24 heures*. Repéré à <https://www.24heures.ch/chablais-agglo-recoit-finalement-2-9-millions-967926445277> (consulté le 03.05.2025).
- Boillat, C. (2023, 05 mai). Chablais Agglo passe le cap des 60'000 âmes. *24 heures*. Repéré à <https://www.24heures.ch/chablais-agglo-passe-le-cap-des-60000-ames-369953547645> (consulté le 14.03.2025).
- Both, J. F. (2005). Métropolisation et étalement urbain: un nouveau régime d'urbanisation. Dans Da Cunha, A., Knoepfel, P., Leresche, J.-P. & Nahrath S. (éds.), *Enjeux du développement urbain durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance* (pp. 39-53). Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Chablaire (s.d.). Site chimique de Monthey : « Des progrès restent à faire ! ». Repéré à <https://www.chablaire.ch/site-chimique-de-monthey/> (consulté le 15 avril 2025).
- Chablais Agglo (2011). Projet d'agglomération du Chablais - Rapport final. Repéré à <https://chablais.ch/projects/chablais-agglo/> (consulté le 25 mars, 2025).
- Chablais Agglo (2016). Projet d'agglomération du Chablais 3<sup>e</sup> génération - Volet explicatif. Repéré à <https://chablais.ch/projects/chablais-agglo/> (consulté le 25 mars, 2025).
- Chablais Agglo (2021). Projet d'agglomération du Chablais 4<sup>e</sup> génération / Plan directeur intercommunal - Volet explicatif. Repéré à <https://chablais.ch/projects/chablais-agglo/> (consulté le 25 mars, 2025).

- Chablais Agglo (2025). Projet d'agglomération du Chablais 5<sup>e</sup> génération / Plan directeur intercommunal (PDi) - Volet explicatif. Repéré à <https://chablais.ch/projects/chablais-agglo/> (consulté le 25 mars, 2025).
- Chablais Région (2023). MobiChablais cité en exemple par l'office fédérale de l'aménagement du territoire (ARE). *Chablais.ch*. Repéré à <https://chablais.ch/news/mobichablais-cite-en-exemple-par-loffice-federale-de-lamenagement-du-territoire-are/> (consulté le 06.08.2025).
- Chablais Région (s.d.). Chablais Agglo s'agrandit et lance un projet de 5<sup>e</sup> génération. *Chablais.ch*. <https://chablais.ch/news/chablais-agglo-sagrandit-et-lance-un-projet-dagglomeration-de-5eme-generation/> (consulté le 02.05.2025).
- Chablais Région. (s.d.). *Qui sommes-nous ?* <https://chablais.ch/qui-sommes-nous/> (consulté le 03.05.2025).
- Cimo (s.d.). Le site chimique de Monthey <https://www.cimo.ch/a-propos/site-chimique/> (consulté le 15.04.2025).
- Commune d'Aigle (s.d.) Statistiques Aigle. *Aigle*. <https://www.aigle.ch/N6129/statistiques-aigle.html> (consulté le 01.06.2025).
- Commune de Bex (s.d.). Présentation de la commune. *Bex*. <https://www.bex.ch/N1082/presentation-de-la-commune.html> (consulté le 01.06.2025).
- Commune Ollon (s.d.). Population et altitudes. *Ollon*. <https://www.ollon.ch/N2647/population-et-altitudes.html> (consulté le 01.06.2025).
- Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC). (2016). *Le plan directeur cantonal : Au cœur de l'aménagement du territoire suisse*. Berne: Auteur.
- Conseil fédéral (2001). *Politique des agglomérations de la Confédération : Rapport du 19 décembre 2001*. Berne : Office fédéral du développement territorial (ARE) & Secrétariat d'État à l'économie (SECO).
- Conseil fédéral (2015). *Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération. Rapport du 18 février 2015*. Berne : Office fédéral du développement territorial (ARE) & Secrétariat d'État à l'économie (SECO).
- Conseil fédéral (2020, 27 mai). La Conception Paysage suisse actualisée, cadre d'un développement du paysage cohérent et axé sur la qualité. *Le portail du Gouvernement suisse*. Repéré à [news.admin.ch/fr/nsb?id=79245](https://news.admin.ch/fr/nsb?id=79245) (consulté le 05.05.2025).
- Conseil fédéral (2021, 25 août). Projets d'agglomération : la détermination du périmètre gagne en souplesse. *Le portail du Gouvernement suisse*. Repéré à [news.admin.ch/fr/nsb?id=84816](https://news.admin.ch/fr/nsb?id=84816) (consulté le 02.05.2025).

- Conseil fédéral, Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), Union des villes suisses (UVS), & Association des Communes Suisses (ACS) (2012). *Projet de territoire Suisse. Version remaniée*. Berne : Auteur.
- Corminboeuf, P. (2013). La Conférence tripartite sur les agglomérations. Dans Vodoz, L., Thévoz, L., & Faure, P. (éds.), *Les horizons de la gouvernance territoriale* (pp. 117-127). Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Da Cunha, A. (1994). L'avenir de la Suisse urbaine: changement technologique, métropoles informationnelles et développement territorial. *Geographica Helvetica*, 49(2), 53-62.
- Da Cunha, A., & Both, J. (2004). *Recensement fédéral de la population 2000: Métropolisation, villes et agglomérations Structures et dynamiques socio-démographiques des espaces urbains*. Université de Lausanne, Faculté des Géosciences, Institut de géographie et de l'Environnement, Observatoire de la ville et du développement durable, Suisse.
- Da Cunha, A., & Rugg, J. (2003). *Développement durable et aménagement du territoire*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Défago, A. (2008). *L'agglomération de Monthey-Aigle vue par ses acteurs politiques communaux et régionaux* (mémoire de master). Université de Neuchâtel, Faculté des lettres et sciences humaines, Institut de Géographie, Suisse.
- Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). (s.d. a). Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). *Confédération Suisse*. Repéré à <https://www.uvek.admin.ch/uvek/fr/home/transports/investissements/forta.html> (consulté le 04.04.2025).
- Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). (s.d. b). Votation sur la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). *Confédération Suisse*. Repéré à <https://www.uvek.admin.ch/uvek/fr/home/detec/votations/votation-sur-le-forta.html> (consulté le 04.04.2025).
- Direction générale du territoire et du logement (DGTL) (2020). *Fiche d'application : Plan directeur intercommunal dans un périmètre compact d'agglomération*. Lausanne : Auteur.
- Direction générale du territoire et du logement (DGTL). (2022). *Plan directeur cantonal (PDCn), 4<sup>e</sup> adaptation quater, Etat au 11 novembre 2022*. Lausanne : Etat de Vaud.
- Dumont, G. F. (2021). L'État-nation et le principe de subsidiarité. *Diploweb. com : la revue géopolitique*, 1-16. Repéré à <https://shs.hal.science/halshs-03806631/>.

- EspaceSuisse (Association pour l'aménagement du territoire) (2021). *Introduction à l'aménagement du territoire*. Berne : Auteur .
- EspaceSuisse (Association pour l'aménagement du territoire) (2025, 12 juin). Intervention du Chef du Service de l'urbanisme, de l'environnement et des travaux publics (UETP). Dans *Séminaire « Qualité du milieu bâti »*, Delémont.
- Frey, R. (1996). Quelle a été la contribution du PNR « Ville et Transport » ? Dans Güller, P. & Breu, T. (éds), *Conjuguer l'urbain au futur – une entreprise collective* (pp. 47-50). Zurich : VDF Georg.
- Gay, I. (2024, 18 octobre). Collombey-Muraz atteint le cap des 10 000 habitants. Comment en est-on arrivé là ? Quels défis à cette croissance ? *Le Nouvelliste*. Repéré à <https://www.lenouvelliste.ch/valais/chablais-valaisan/monthey-district/collombey-muraz-commune/collombey-muraz-atteint-le-cap-des-10000-habitants-comment-en-est-on-arrive-la-quels-defis-a-cette-croissance-1423071> (consulté le 01.06.2025).
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1993). The study of public policy processes. *The Nation's health*, 135-142.
- Jobert, B., & Muller, P. (1987). L'État en action. *Presses Universitaires de France*, 238. Repéré à <https://shs.hal.science/halshs-00137940/>.
- Kübler, D. (2005). Démocratie et gouvernance d'agglomération: quelques leçons européennes. *Pouvoirs locaux*, 35(11), 85-91.
- Largey, T. (2022). Fondements juridiques de la planification fonctionnelle du territoire. Dans Largey T. (éd.) *Construire à la montagne* (pp. 90-128). Berne : Stämpfli Editions.
- Le Nouvelliste (2014, 26 mars). Chablais Agglo bénéficie de la solidarité romande. *Le Nouvelliste*. Repéré à <https://www.lenouvelliste.ch/valais/chablais-valaisan/monthey-district/collombey-muraz-commune/chablais-agglo-beneficie-de-la-solidarite-romande-318850> (consulté le 03.05.2025).
- Liardet, J. (2025, 11 février). Retours de ski: des villages du Chablais fermés aux automobilistes le week-end. *RTS*. Repéré à <https://www.rts.ch/info/regions/valaud/2025/article/retours-de-ski-villages-du-chablais-fermes-aux-automobilistes-le-week-end-28786865.html> (consulté le 24.07.2025).
- Messer, M. A. (2017). *Dépasser les bornes : mise en œuvre de projets d'urbanisation supracommunaux dans les agglomérations urbaines* (thèse de doctorat). Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, Suisse. <https://doi.org/10.5075/epfl-thesis-7090>.
- Nahrath, S. & Varone, F. (2007). Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique. Dans Faure, A ; Leresche, J-P. ; Nahrath S.& Muller P. (éds), *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique* (pp. 235-249). Paris : L'Harmattan.

- Nahrath, S., Varone, F., & Gerber, J. D. (2009). Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 9(1). <https://doi.org/10.4000/vertigo.8510>.
- Observatoire valaisan de l'emploi (OVE) (2021). *FOCUS « CHABLAIS » - Perspectives et développement*. Sion : Auteur.
- Office fédéral du développement territorial (ARE) & Département fédéral de l'environnement, des transports (DETEC) de l'énergie et de la communication (DETEC) (2005). *Transports et territoire : Étude comparative des agglomérations*. Berne : Auteur.
- Office fédéral du développement territorial (ARE) (2014). *Projets d'agglomération Chablais 2<sup>e</sup> génération : Rapport d'examen de la Confédération*. Berne : Auteur.
- Office fédéral du développement territorial (ARE). (2007). *Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération*. Berne : Auteur.
- Office fédérale du développement territorial (ARE) (2010). *Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 2<sup>e</sup> génération*. Berne : Auteur.
- Office fédérale du développement territorial (ARE) (2013). *Projets-modèles pour un développement territorial durable. Collaboration régionale dans le contexte ville-campagne*. Berne : Auteur
- Office fédérale du développement territorial (ARE) (2015). *Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 3<sup>e</sup> génération*. Berne : Auteur.
- Office fédérale du développement territorial (ARE) (2020). *Directives pour le programme en faveur du trafic d'agglomération (DPTA)*. Berne : Auteur.
- Office fédérale du développement territorial (ARE) (2023). *Directives pour le programme en faveur du trafic d'agglomération (DPTA)*. Berne : Auteur.
- Office fédérale du développement territorial (ARE) (2025). *Directives pour le programme en faveur du trafic d'agglomération (DPTA)*. Berne : Auteur.
- OIDC (1995). *Plan DELTA*.
- Paillé, P., & Mucchielli, A. (2012). Chapitre 11 - L'analyse thématique. Dans P. Paillé & A. Mucchielli (éds.), *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales* (pp. 231-314). Paris : Armand Colin. <https://doi.org/10.3917/arco.paill.2012.01.0231>.
- Pin, C. (2023). L'entretien semi-directif. *LIEPP Methods Brief/Fiches méthodologiques du LIEPP*.
- Regiosuisse. (s.d.). Politique des agglomérations (AggloPol). Repéré à <https://regiosuisse.ch/fr/programmes/developpement-coherent-du-territoire/politique-agglomerations> (consulté le 25.04.2025).

- Rhône FM (2021, 13 septembre). Signé, le projet Chablais Agglo bientôt en main de la Confédération. *Rhône FM*. Repéré à <https://www.rhonefm.ch/suisse/signé-le-projet-chablais-agglo-bientot-en-main-de-la-confederation-41452> (consulté le 06.08.2025).
- Röhtlisberger, M. (2022, 16 septembre). Plan d'agglomération : la formule magique ? *Commune suisse*. <https://www.commune-suisse.ch/article/plan-dagglomeration-la-formule-magique>.
- Rosselli, W., & Paulmier, É. (2006). Évolution de la qualité du paysage de la plaine du Rhône valaisan (Suisse) sur la base de cartes historiques. *Revue forestière française*, 58(4), 361-368.
- RTS (2025, 23 mai). Le chantier de la ligne ferroviaire AOMC entre Monthey et Collombey a démarré. *RTS*. Repéré à <https://www.rts.ch/info/regions/valais/2025/article/chantier-aomc-monthey-collombey-vers-des-trains-toutes-les-15-minutes-28892196.html> (consulté le 05.06.2025).
- Ruegg, J. (2007). L'échelle géographique pour articuler le réseau et la surface. Dans Faure, A.; Leresche, J-P.; Muller, P. & Nahrath S. (éds.), *Action publique et changement d'échelle: les nouvelles focales du politique* (pp. 57-69). Paris : L'Harmattan.
- Schenkel W., & Güller M. (2000). *Zusammenarbeit und Koordination zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Städten im Rahmen der Agglomerationspolitik, Schlussbericht zuhanden ARE/seco*. Université de Zürich, Institut des sciences politiques, Suisse.
- Schuler, M., Dessemondet, P., Joye, D., & Perlik, M. (2005). *Les niveaux géographiques de la Suisse*. Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.
- Service du développement territorial (SDT). (2019). *Plan directeur cantonal 2019 - Fiches de coordination – C5 Agglomérations*. Sion : Canton du Valais.
- Tanquerel, T. (2015). La planification directrice en Suisse. *Cahiers du GRIDAUH*, 29(2), 343-351. <https://doi.org/10.3917/cdg.029.0343>.
- Taylor, P. J. (1994). The state as container: territoriality in the modern world-system. *Progress in Human Geography*, 18(2), 151-162. <https://doi.org/10.1177/030913259401800202>.
- Terrettaz, J. (2025, 18 juin). Chablais Agglo : Des projets pour plus de 100 millions, notamment à Monthey, Collombey-Muraz, Massongex et Saint-Maurice. *Le Nouvelliste*. Repéré à <https://www.lenouvelliste.ch/valais/chablais-valaisan/monthey-district/monthey-commune/chablais-agglo-des-projets-pour-plus-de-100millions-notamment-a-monthey-collombey-muraz-massongex-et-saint-maurice-1456934> (consulté le 06.08.2025).
- Tinguely, M. (2018, 29 novembre). L'offre de transports publics se renforce dans le Chablais. *RTS*. Repéré à <https://www.rts.ch/info/regions/10031933-loffre-de-transports-publics-se-renforce-dans-le-chablais.html> (consulté le 04.04.2025).

- Tranda-Pittion, M. (2010). Quelles politiques foncières pour le logement dans l'agglomération franco-valdo-genevoise ? *Revue de géographie alpine*, 98(2). <https://doi.org/10.4000/rga.1207>.
- Transports Publics du Chablais (TPC) (s.d.). Mobichablais - En bref. <https://tpc.ch/mobichablais/en-bref/> (consulté le 25.04.2025).
- Union des villes suisses (UVS) (2016). *Projets d'agglomération : Bilan et perspectives. Une coordination efficace des transports et de l'urbanisation*. Berne : Auteur.
- Union des villes suisses (UVS). (2019). *Fiche d'information Agglomérations*. Berne : Auteur. Repéré à [https://uniondesvilles.ch/cmsfiles/190822\\_Fiche%20d%E2%80%99information%20Agglom%C3%A9rations\\_1.pdf](https://uniondesvilles.ch/cmsfiles/190822_Fiche%20d%E2%80%99information%20Agglom%C3%A9rations_1.pdf).
- Valais (s.d.) Massongex. *Valais4you*. <https://www.valais4you.ch/fr/le-valais-en-quelques-mots/habitat/abecedaire-des-communes/saint-maurice/massongex-199> (consulté le 01.06.2025).
- Ville de Monthey (s.d.) Monthey en chiffres. *Monthey*. <https://www.monthey.ch/N2498/monthey-en-chiffres.html> (consulté le 01.06.2025).
- Walter, S., & Roy-Baillargeon, O. (2015). La coordination du transport et de l'aménagement à l'heure des projets d'agglomération suisses : la régionalisation de la planification à Berne, Genève, Lausanne et Zurich. *Flux*, 101102(3), 16-28. <https://doi.org/10.3917/flux.101.0016>.

## 2. Liste des entretiens

Directeur de Chablais Région (2025, 24 avril). *Entretien semi-directif*. Aigle.

Directeur du bureau privé (2025, 09 mai). *Entretien semi-directif*. Montreux.

Président de Collombey-Muraz (2025, 05 juin). *Entretien semi-directif*. Collombey-Muraz.

Président de Monthey (2025, 09 mai). *Entretien semi-directif*. Monthey.

Président de PRO VELO Chablais (2025, 26 mars). *Entretien semi-directif*. Aigle.

Présidente de Massongex (2025, 03 avril). *Entretien semi-directif*. Massongex.

Représentant des TPC (2025, 17 avril). *Entretien semi-directif*. Aigle.

Syndic d'Aigle (2025, 03 avril). *Entretien semi-directif*. Aigle.

Syndic d'Ollon (2025, 31 mars). *Entretien semi-directif*. Ollon.

Syndic de Bex (2025, 03 avril). *Entretien semi-directif*. Bex.

Technicien d'Aigle (2025, 03 avril). *Entretien semi-directif*. Aigle.

Technicien de Collombey-Muraz (2025, 14 mars). *Entretien semi-directif*. Collombey Muraz.

Technicien de Monthey (2025, 05 juin). *Entretien semi-directif*. Monthey.

Technicienne de Bex (2025, 25 avril). *Entretien semi-directif*. Bex.

Technicienne de Massongex (2025, 03 avril). *Entretien semi-directif*. Massongex.

Technicienne du canton de Vaud (2025, 28 mars). *Entretien semi-directif*. Lausanne.

Technicienne du canton du Valais (2025, 24 avril). *Entretien semi-directif*. Vevey.

## ANNEXES

### Grilles d'entretien

#### *Grille d'entretien – Cantons – Vaud/Valais*

##### **1. Définition de l'agglomération**

- Comment définiriez-vous une agglomération ?
- Selon vous, Chablais Agglo correspond-elle à cette définition ?
- Le projet d'agglomération reflète-t-il les réalités actuelles de l'espace fonctionnel de la région ? Est-il adapté aux besoins et particularités de votre territoire aujourd'hui ?

##### **2. Programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA)**

- Que pensez-vous du programme fédéral d'agglomération dans sa globalité ?
- Quels sont, selon vous, les principaux avantages et limites de ce programme ?
- Que pensez-vous de la cohérence entre les exigences fédérales et leur faisabilité dans une perspective intercantonale ?
- Que pensez-vous des exigences de la Confédération dans le cadre des examens quadriennaux ?
- S'il fallait modifier un aspect du PTA, lequel serait-ce et pourquoi ?

##### **3. Rôle et compétences des cantons**

- Quelles sont les principales compétences et les rôles de votre canton dans le cadre du projet d'agglomération ?
- Comment percevez-vous la répartition des compétences entre votre canton, Chablais Région et les communes dans le cadre du projet d'agglomération ?
- Que pensez-vous de la gestion territoriale à l'échelle régionale? À terme, serait-il pertinent de déléguer davantage de compétences à l'échelle régionale ?
- L'agglo représente-t-elle une couche de planification supplémentaire à devoir gérer ou apporte-t-elle une véritable plus-value en termes de coordination et cohérence territoriale ?

##### **4. Collaboration et coordination à différentes échelles**

- Comment percevez-vous la collaboration entre les communes du Chablais et les cantons concernés ?
- Quels défis de coordination se posent entre les cantons impliqués dans le projet ? Quels outils ou mécanismes facilitent cette collaboration ?
- Quels avantages et inconvénients associez-vous à la frontière cantonale dans ce contexte ?
- Par rapport aux autres projets d'agglomération présents sur votre territoire cantonal, quels sont les atouts et les limites du projet « Chablais Agglo » ?
- Dans une perspective cantonale, quelles difficultés identifiez-vous pour un projet d'agglomération intercantonal, notamment sur le fait de devoir répondre et s'aligner sur deux plans directeurs différents ?
- Le PA4 a été déposé conjointement avec le PDi. Quel rôle joue le PDi dans le projet d'agglomération ?

- Au niveau régional ou interrégional, une collaboration inter-agglomération est-elle en place ? Si oui, sous quelle forme ? Comment percevez-vous cette collaboration ?
- De quelles manières sont gérés les chevauchements entre le projet d'agglomération et d'autres projets régionaux à incidence spatiale, comme Rhône 3 ou le projet de palier hydroélectrique Massongex-Bex-Rhône ? Dans ce contexte, qu'en est-il de la frontière cantonale ?

## **5. Freins et leviers pour la mise en œuvre des mesures**

- Comment percevez-vous l'évolution de la participation et de la vision de votre canton au sein du projet « Chablais Agglo » ?
- Quels enseignements tirez-vous des projets d'agglomération précédents pour planifier les futurs projets d'agglomération ?
- Comment jugez-vous le taux de mise en œuvre actuel dans le cadre du projet d'agglomération ?
- Quels sont, selon vous, les principaux freins (juridiques, financiers, politiques, etc.) qui ralentissent ou empêchent la mise en œuvre des mesures de « Chablais Agglo » ?
- Quelles solutions en termes d'organisation administrative, de régulation, de coordination pourraient être envisagées pour surmonter ces obstacles ?

## *Grille d'entretien – Association intercommunale et intercantonale – Chablais Région*

### **1. Définition de l'agglomération**

- Comment définiriez-vous une agglomération ?
- Selon vous, Chablais Agglo correspond-elle à cette définition ?
- Le projet d'agglomération reflète-t-il les réalités actuelles de l'espace fonctionnel de la région ? Est-il adapté aux besoins et particularités de votre territoire aujourd'hui ?

### **2. Évaluation du programme en faveur du trafic d'agglomération**

- Que pensez-vous du programme fédéral d'agglomération dans sa globalité ?
- Quels sont, selon vous, les principaux avantages et limites de ce programme ?
- Que pensez-vous de la cohérence entre les exigences fédérales et leur faisabilité dans une perspective intercantonale ?
- Que pensez-vous des exigences de la Confédération dans le cadre des examens quadriennaux ? Selon vous sont-elles adaptées à l'agenda politique communal ?
- S'il fallait modifier un aspect du PTA, lequel serait-ce et pourquoi ?

### **3. Rôle et compétences de l'association intercommunale et intercantonale**

- Quel rôle joue le projet Chablais Agglo au sein de votre association ? Est-ce un levier important, en comparaison avec d'autres projets/commissions sur lesquels vous êtes actifs ?
- Quelles sont les principales compétences et les rôles de l'association dans le cadre du projet d'agglomération ?
- Comment percevez-vous la répartition des compétences entre votre association Chablais Région, la commission permanente Chablais Agglo et les cantons dans le cadre du projet d'agglomération ?
- Dans quelle mesure estimez-vous que votre association dispose d'une autonomie décisionnelle dans le cadre du projet d'agglomération ? Quels leviers avez-vous pour influencer les orientations et priorités du projet ?

### **4. Collaboration et coordination dans un contexte intercantonal**

- Comment percevez-vous la collaboration entre votre association, Chablais Agglo, les communes et les cantons ? Qu'est-ce qui fonctionne et ne fonctionne pas ?
- Quels avantages et inconvénients associez-vous à la frontière cantonale dans ce contexte ?
- Au niveau régional ou interrégional, une collaboration inter-agglomération est-elle en place ? Si oui, sous quelle forme ? Comment percevez-vous cette collaboration ?
- Comment percevez-vous la coordination avec d'autres projets à l'échelle régionale ou interrégionale, comme Rhône 3 ? Quels outils sont mis en place pour gérer cette coordination ? Dans ce contexte qu'en est-il de la frontière cantonale ?
- Le projet d'agglomération a-t-il renforcé la coopération intercommunale ? Quelles synergies particulières sont ressorties de cette collaboration ? Pouvez-vous donner un exemple concret ?
- Comment jugez-vous le degré d'intégration de la population dans vos réflexions en amont du projet ?

- Intégrez-vous également la population dans certaines mesures du projet d'agglomération, notamment à travers des démarches de co-conception de projets ?

## **5. Freins et leviers pour la mise en œuvre des mesures**

- Comment percevez-vous l'évolution de la participation de Chablais Région dans le projet Chablais Agglo ?
- Quels enseignements tirez-vous des projets d'agglomération précédents pour planifier les futurs projets d'agglomération ?
- Quelles mesures se sont avérées particulièrement fructueuses ? Pouvez-vous donner un ou plusieurs exemples concrets ?
- Comment jugez-vous le taux de mise en œuvre actuel sur le territoire chablaisien ?
- Quels sont, selon vous, les principaux freins (juridiques, financiers, politiques, etc.) à la mise en œuvre des mesures de Chablais Agglo ?
- Quelles solutions en termes d'organisation administrative, de régulation, de coordination pourraient être envisagées pour surmonter ces obstacles ?

## *Grille d'entretien – Communes*

### **1. Définition de l'agglomération**

- Comment définiriez-vous une agglomération ? Selon vous, Chablais Agglo correspond-elle à cette définition ?
- Le projet d'agglomération reflète-t-il les réalités actuelles de l'espace fonctionnel de la région ? Est-il adapté aux besoins et particularités de votre territoire aujourd'hui ?

### **2. Évaluation du programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA)**

- Que pensez-vous du programme fédéral d'agglomération dans sa globalité ?
- Quels sont, selon vous, les principaux avantages et limites de ce programme ?
- Que pensez-vous des exigences de la Confédération dans le cadre des examens quadriennaux ? Sont-elles adaptées à l'agenda politique communal ?
- La politique des agglomérations répond-elle aux besoins spécifiques de votre commune (développement vers l'intérieur, qualité de vie, mobilité, etc.) ?
- S'il fallait modifier un aspect du PTA, lequel serait-ce et pourquoi ?

### **3. Rôle et compétences des communes**

- Quelles sont les principales compétences et les rôles de votre commune dans le cadre du projet d'agglomération ?
- Comment percevez-vous la structure gouvernementale de l'agglomération et la répartition des compétences entre votre commune, l'association intercommunale et intercantonale et les cantons dans le cadre des projets d'agglomération ?
- Que pensez-vous de la gestion territoriale à l'échelle régionale ? À terme, serait-il pertinent de déléguer davantage de compétences à l'échelle régionale ?
- L'agglo représente-t-elle une couche de planification supplémentaire à devoir gérer ou apporte-t-elle une véritable plus-value en termes de coordination et cohérence territoriale ?

### **4. Collaboration entre les acteurs**

- Comment percevez-vous la collaboration entre votre commune et :
  - Les cantons concernés ? Quels avantages et inconvénients associez-vous à la frontière cantonale dans ce contexte ? Qu'est-ce qui fonctionne et ne fonctionne pas ?
  - L'association intercommunale et interrégionale ? Quelle est votre perception de son utilité et de son rôle ?
  - Les autres communes du Chablais ? Quels sont les freins et leviers de cette collaboration ? Quelles synergies particulières sont ressorties des collaborations intercommunales dans le cadre du PTA ? Pouvez-vous donner un exemple concret ?
  - La société civile ? Comment jugez-vous le degré d'intégration de la population dans vos réflexions en amont du PA ? Intégrez-vous également la population dans certaines mesures du projet d'agglomération, notamment à travers des démarches de co-conception de projets ?

## **5. Coordination entre les projets**

- Quelles difficultés rencontrez-vous dans la coordination entre votre plan d'affectation communal et les visions stratégiques portées par le projet d'agglomération ?
- Le PA4 a été déposé conjointement avec le PDi. Quel rôle joue le PDi dans le projet d'agglomération ?
- Comment percevez-vous la coordination avec d'autres projets à l'échelle régionale ou interrégionale, comme Rhône 3 ? Quels outils sont mis en place pour assurer cette coordination ? Dans ce contexte, qu'en est-il de la frontière cantonale ?
- Quelles pistes pourraient être explorées pour approfondir les coopérations au sein du projet d'agglomération ? D'autres formes de collaboration pourraient-elles être envisagées ?

## **6. Freins et leviers pour la mise en œuvre des projets**

- Comment percevez-vous l'évolution de la participation de votre commune dans le projet « Chablais Agglo » ?
- Quels enseignements tirez-vous des projets d'agglomération précédents pour planifier les futurs projets d'agglomération ?
- Quelles mesures se sont avérées particulièrement fructueuses ? Pouvez-vous donner un ou plusieurs exemples concrets ?
- Comment jugez-vous le taux de mise en œuvre actuel sur votre territoire communal ?
- Quels sont, selon vous, les principaux freins (juridiques, financiers, politiques, etc.) qui ralentissent ou empêchent la mise en œuvre des mesures de « Chablais Agglo » ? La frontière cantonale complique-t-elle la mise en œuvre ?
- De quelles manières priorisez-vous les mesures sur votre territoire communal ? Quelles sont les difficultés de cette priorisation ?
- Votre commune dispose-t-elle des ressources nécessaires (institutionnelles, financières, humaines, techniques) pour mettre en œuvre les mesures prévues par le projet ?
- Quelles solutions en termes d'organisation administrative, de régulation, de coordination pourraient être envisagées pour surmonter ces obstacles ?

## *Grille d'entretien – Bureau privé*

### **1. Définition de l'agglomération**

- Comment définiriez-vous une agglomération ?
- Selon vous, Chablais Agglo correspond-elle à cette définition ?
- Le projet d'agglomération reflète-t-il les réalités actuelles de l'espace fonctionnel de la région ? Est-il adapté aux besoins et particularités de votre territoire aujourd'hui ?

### **2. Évaluation du programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA)**

- Que pensez-vous du programme fédéral d'agglomération dans sa globalité ?
- Quels sont, selon vous, les principaux avantages et limites de ce programme ?
- Que pensez-vous de la cohérence entre les exigences fédérales et leur faisabilité dans une perspective intercantonale ?
- De quelle manière ce programme impacte-t-il votre travail dans le cadre du projet d'agglomération ?
- S'il fallait modifier un aspect du programme, lequel serait-ce et pourquoi ?

### **3. Rôle et compétences du bureau privé**

- Quelles sont les principales compétences et les rôles de votre bureau dans le cadre du projet d'agglomération ?
- À quelle phase du projet êtes-vous intégré et intervenez-vous ? Et par qui ? Toutes les communes ? La région ?
- Comment percevez-vous votre rôle dans le projet ? Est-il uniquement technique ou également stratégique et politique (priorisation des mesures, etc.) ?
- Quelle est votre perception de la structure gouvernementale de l'agglomération (COPIL, etc.) et de son influence sur votre travail ? Avec quels interlocuteurs travaillez-vous principalement ?
- Que pensez-vous de la gestion territoriale à l'échelle régionale (agglomération) ? À terme, serait-il pertinent de déléguer davantage de compétences à l'échelle régionale ?

### **4. Collaboration et coordination dans un contexte intercantonal**

- Comment percevez-vous la collaboration entre votre bureau, les communes, les associations intercommunales/cantoniales et les cantons ? Qu'est-ce qui fonctionne et ne fonctionne pas ?
- Dans ce contexte, quels sont, selon vous, les avantages et inconvénients liés à la frontière cantonale ?
- Quelle est votre perception de l'utilité et du rôle de l'organe intercommunal et interrégional ?
- Comment se déroule la coordination avec d'autres projets à l'échelle communale, tels que le plan d'affectation ? Quels outils sont mis en place pour assurer cette coordination ?
- Le PA4 a été déposé conjointement avec le PDi. Quel rôle joue le PDi dans le projet d'agglomération ?
- Comment se déroule la coordination avec d'autres projets à l'échelle régionale ou interrégionale, comme Rhône 3 ? Quels outils sont mis en place pour gérer cette coordination ?

## **5. Freins et leviers pour la mise en œuvre des projets**

- Comment percevez-vous l'évolution de la participation de votre bureau dans le projet Chablais Agglo ?
- Comment jugez-vous le taux de mise en œuvre actuel du projet d'agglomération ?
- Quels sont, selon vous, les principaux freins (juridiques, financiers, politiques, etc.) qui ralentissent ou empêchent la mise en œuvre des projets d'agglomération ? Dans ce contexte, l'intercantonalité du projet joue-t-elle un rôle ?
- Quelles solutions en termes d'organisation administrative, de régulation, de coordination pourraient être envisagées pour surmonter ces obstacles ?

## *Grille d'entretien – Société de transport – TPC*

### **1. Définition de l'agglomération**

- Comment définiriez-vous une agglomération ?
- Selon vous, Chablais Agglo correspond-elle à cette définition ?
- Le projet d'agglomération reflète-t-il les réalités actuelles de l'espace fonctionnel de la région ? Est-il adapté aux besoins et particularités de votre territoire aujourd'hui ?
- Le territoire de MobiChablais ne correspond pas à celui de Chablais Agglo. Quelle est votre opinion à ce sujet ?

### **2. Évaluation du programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA)**

- Que pensez-vous du programme fédéral d'agglomération dans sa globalité ?
- Quels sont, selon vous, les principaux avantages et limites de ce programme ?
- *Que pensez-vous de la cohérence entre les exigences fédérales et leur faisabilité dans une perspective intercantonale ?*
- De quelle manière ce programme impacte-t-il votre travail dans le cadre du projet d'agglomération ?
- *S'il fallait modifier un aspect du programme, lequel serait-ce et pourquoi ?*

### **3. Rôle et compétences des TPC**

- Quelles sont les principales compétences et les rôles de votre entreprise dans le cadre du projet d'agglomération ?
- À quelle phase du projet êtes-vous intégré et intervenez-vous ?
- Comment percevez-vous votre rôle dans le projet ? Est-il uniquement technique ou également stratégique et politique (priorisation des mesures, etc.) ?
- Quelle est votre perception de la structure gouvernementale de l'agglomération (COPIL, etc.) et de son influence sur votre travail ? Avec quels interlocuteurs travaillez-vous principalement ?
- Que pensez-vous de la gestion territoriale à l'échelle régionale (agglomération) ? *À terme, serait-il pertinent de déléguer davantage de compétences à l'échelle régionale ?*

### **4. Collaboration et coordination dans un contexte intercantonal**

- Comment percevez-vous la collaboration entre les TPC, les communes, les associations intercommunales/cantoniales et les cantons ?
- Quels avantages et inconvénients associez-vous à la frontière cantonale dans ce contexte ?
- Dans ce même contexte, comment percevez-vous l'utilité et le besoin de l'organe intercommunal et interrégional ?
- Comment percevez-vous la coordination avec d'autres projets de mobilité à l'échelle communale ? Quels outils sont mis en place pour gérer cette coordination ?
- Dans le cadre du projet MobiChablais, par exemple, comment ce réseau a-t-il vu le jour ? Est-ce que les communes vous ont approché, ou est-ce vous qui avez approché les communes ?

- Quel rôle joue MobiChablais dans le cadre du projet d'agglomération ? Le projet a-t-il permis de doper/renforcer les liens au sein de l'agglo ?

#### **5. Freins et leviers pour la mise en œuvre des projets**

- Comment percevez-vous l'évolution de la participation de votre entreprise dans le projet Chablais Agglo ?
- Quels sont, selon vous, les principaux freins (juridiques, financiers, politiques, etc.) qui ralentissent ou empêchent la mise en œuvre des mesures de Chablais Agglo ? Dans ce contexte, l'intercantonal ite du projet joue-t-elle un rôle ?
- Quelles recommandations donneriez-vous aux autorités pour améliorer l'efficacité du programme fédéral en matière de mise en œuvre des mesures ?

## *Grille d'entretien – Association – PRO VELO Chablais*

### **1. Rôle et intervention de PRO VELO Chablais dans les projets d'agglomération**

- Pouvez-vous présenter brièvement PRO VELO et son rôle dans les questions de mobilité et d'aménagement du territoire en Suisse ?
- Quelles sont les principales compétences et responsabilités de PRO VELO dans le cadre des projets d'agglomération ?
- Comment PRO VELO intervient-elle dans les projets d'agglomération à l'échelle cantonale et intercantonale ?
- À quelle phase du projet êtes-vous intégré et intervenez-vous ?
- Comment percevez-vous votre rôle dans un projet d'agglomération ? Est-il principalement technique et juridique ou également stratégique et politique (priorisation des mesures, etc.) ?
- De quelle manière le programme fédéral des projets d'agglomération impacte-t-il votre travail ?

### **2. Évaluation du programme fédéral d'agglomération (PTA)**

- Que pensez-vous du programme fédéral d'agglomération dans sa globalité ?
- Quels sont, selon vous, les principaux avantages et limites de ce programme ?
- Que pensez-vous de la cohérence entre les exigences fédérales et leur faisabilité dans une perspective intercantonale ?
- De manière générale, quel est votre regard sur l'évolution des projets d'agglomération en Suisse ?
- Si vous pouviez modifier un aspect du programme, lequel serait-ce et pourquoi ?

### **3. Collaboration et coordination dans un contexte intercantonal**

- Comment percevez-vous la collaboration entre votre association, les communes, les associations régionales et les cantons dans le cadre des projets d'agglomération ? Qu'est-ce qui fonctionne et ne fonctionne pas ?
- Quels conseils donneriez-vous à une agglomération intercantonale en termes de coordination, collaboration et organisation administrative ?
- Quels sont, selon vous, les avantages et inconvénients liés à la frontière cantonale dans la gestion des projets d'agglomération ?
- Avez-vous des exemples de bonnes pratiques ou de difficultés rencontrées dans des projets d'agglomération intercantonaux ?
- Quelle est votre perception de l'utilité et du rôle d'un organe intercommunal et interrégional ? Comment améliorer la gouvernance et la concertation entre les différents acteurs impliqués (cantons, communes, Confédération, associations, population) ?
- Que pensez-vous de la gestion territoriale à l'échelle régionale (agglomération) ? À terme, serait-il pertinent de déléguer davantage de compétences à l'échelle régionale ?
- L'agglo représente-t-elle une couche de planification supplémentaire à devoir gérer ou apporte-t-elle une véritable plus-value en termes de coordination et cohérence territoriale ?

#### **4. Freins et leviers de la mise en œuvre des mesures**

- Comment jugez-vous le taux de mise en œuvre actuel des mesures des projets d'agglomération ? Êtes-vous satisfait et convaincu par les résultats ?
- Quels sont, selon vous, les principaux freins (juridiques, financiers, politiques, etc.) qui ralentissent ou empêchent la mise en œuvre des projets d'agglomération ? Dans ce contexte, l'intercantonal ite du projet joue-t-elle un rôle ?
- Quels leviers pourraient être renforcés pour favoriser une meilleure mise en œuvre des projets d'agglomération ?
- Quelles recommandations donneriez-vous aux autorités pour améliorer l'efficacité du programme fédéral en matière de mise en œuvre des mesures ?