

Point fort

Coopération et fusion pour des agglomérations fortes



En ce début de 21e siècle, le système fédéraliste suisse est placé devant de grands défis: les structures politiques ne correspondent plus toujours aux espaces fonctionnels; beaucoup de problèmes ne peuvent être réglés qu'en collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes et nécessitent une mise en commun des forces à l'intérieur des différents niveaux institutionnels.

Dans les agglomérations, les coopérations jouent un rôle central. Par leur fonction de centres, les villes cristallisent des problèmes aussi divers que ceux liés au trafic, aux questions sociales ou à la sécurité, problèmes qui concernent l'ensemble de l'agglomération. De nouvelles formes de collaboration sont nécessaires pour permettre aux villes d'assurer leur rôle de locomotives sociales et économiques. Encourager ces nouveaux modèles est aussi du ressort de la Confédération, grâce à une politique d'agglomération conséquente. Mais il manque une base légale pour œuvrer dans ce sens.

C'est donc avec grande satisfaction que l'Union des villes suisses prend acte de la décision prise par le Conseil des Etats lors de la session d'automne. Comme le Conseil national, la Chambre des cantons a donné le mandat d'inscrire la politique d'agglomération de la Confédération dans une loi. Le Parlement donne ainsi suite à une des importantes revendications de notre organisation. La base légale servira de cadre tant aux programmes d'agglomération qu'au financement des projets-modèles de collaboration. La Confédération devra aussi coordonner la politique d'agglomération avec les autres politiques sectorielles.

La base légale est une étape nécessaire. L'application concrète au sein des agglomérations est une autre affaire. La collaboration peut prendre des allures diverses, de formes de travail commun très souples jusqu'aux fusions.

Ces différentes formes de collaboration ont été discutées lors de la Journée des villes à Lugano. Le modèle

le plus contraignant, mais celui, aussi, qui jouit de la plus grande légitimité démocratique, est la fusion. Elle crée un équilibre équitable entre la participation citoyenne, la responsabilité financière et la jouissance des acquis réalisés en commun. Mais les aspects émotionnels liés à l'identité d'un lieu et l'enthousiasme jouent également un grand rôle, ayant même le pouvoir de faire réussir ou échouer des projets.

La fusion n'est pas la seule voie. Les espaces métropolitains sont par exemple très axés sur des formes innovatrices de collaboration entre cantons, communes et même entre pays.

Dans les agglomérations, la collaboration est incontournable. La question de la fusion finira toujours, tôt ou tard, par se poser. Mais, malgré tous ses avantages, ce modèle reste un processus épineux. Il est d'autant plus important que la Confédération pose les bons jalons sur cette nouvelle voie.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marcel Guignard'.

Dr. Marcel Guignard, président de l'UVS et maire d'Aarau.

Journée des villes

Pour les exposés, voir www.staedteverband.ch

La Journée des villes 2009 aura lieu les 27 / 28 août à Lucerne.



Interview

«Nous voulons une coopération amicale pour tous les Confédérés.»



Elmar Ledergerber, maire de Zurich, vice-président de l'UVS

On parle actuellement de trois espaces métropolitains en Suisse: Zurich, Bâle et Genève-Lausanne. Pourquoi ces espaces sont-ils appelés à prendre encore plus d'importance?

Les métropoles génèrent une importante part de la création de valeur dans notre pays. L'espace zurichois compte 1,8 million d'habitants. Avec Bâle et Genève, c'est près de la moitié de la population suisse qui est concernée. C'est dans ces régions que se joue la compétitivité de la Suisse. La manière dont nous nous organisons est donc importante pour l'avenir du pays. Promouvoir le développement de la place économique selon une stratégie et des objectifs clairs se révélera décisif.

Zurich convoquant une conférence avec des cantons, n'est-ce pas une rupture dans le principe fédéraliste?

L'initiative émane de Zurich, mais elle est soutenue par le canton de Zurich, la ville de Winterthour et l'association des communes zurichoises. L'organe de pilotage compte aussi des représentants des cantons de Schaffhouse, Zoug et Schwyz, et des villes des autres cantons de l'espace métropoli-

tain (AG, TG, LU, SG). La Charte de collaboration a été signée par ces sept cantons et 68 communes. L'initiative marque la reconnaissance de la nécessité d'améliorer non seulement la collaboration horizontale mais aussi verticale. L'Association qui doit encore voir le jour comptera deux chambres qui pourront, en principe, mener des discussions séparées et procéder à des votations correspondant aux niveaux institutionnels.

Et les communes?

Notre idée est que l'association se composera d'une chambre cantonale et d'une chambre régionale jouissant du même poids décisionnel. Mais les thèmes les plus délicats tels que le financement des tâches centrales ou les fusions ne seront pas abordés dès le début, sous peine de bloquer le processus dès son lancement.

Quel est le calendrier des travaux?

Il faut donner à cette jeune plante le temps de pousser. La Charte de collaboration est déjà signée. Nous sommes en train de développer une vision pour les 20 prochaines années. La question est: comment cet espace doit-il se développer d'un point de vue économique, démographique, territorial, etc? Des enquêtes ont aussi déjà été lancées dans d'autres domaines, comme les transports. Quant aux participants, nous ne savons pas encore si l'Allemagne du Sud en fera partie.

Comment ne pas «passer par-dessus la tête des gens»?

Il y a deux écueils: le rythme et la crainte de la surpuissante Zurich. C'est pourquoi il faut prendre le temps de

bâtir soigneusement des rapports de confiance entre les participants. Cela se voit dans le choix des lieux de réunion: la première conférence métropolitaine a eu lieu à Rapperswil-Jona, la deuxième à Zoug et la troisième à Zurich. Nous affichons clairement la couleur. Il s'agit d'une coopération en toute amitié pour les Confédérés, pour le bien de tous.

Quelles sont les chances de faire aboutir le projet?

Les espaces métropolitains sont d'importantes parties de la Suisse, mais la Suisse n'a plus beaucoup bougé depuis 1848. Or nos structures démographiques et économiques ont depuis longtemps dépassé le cadre d'origine. La chance de notre projet consiste à pouvoir mettre quelque chose en mouvement, qui nous aidera à agir. Je suis convaincu que nous pouvons créer beaucoup de situations «win-win», où tout le monde gagne.

Qu'attendez-vous de la Confédération et des cantons?

La compréhension du rôle et des apports des villes a progressé ces dernières années. Un article constitutionnel oblige à en tenir compte sur le plan fédéral. De plus, nous avons la Confédération d'agglomération tripartite. Mais, quoiqu'utile, elle est un peu lourde. Il est important que les cantons prennent aussi des initiatives. Ils devraient collaborer davantage avec les villes. L'importance des espaces urbains pour les infrastructures et pour les places de travail, entre autres, devrait pousser les cantons à intégrer les villes dans leurs réflexions.



Pleins feux sur la politique d'agglomération

Collaboration dans les agglomérations: les recettes et le rythme varient

Les recettes pour renforcer la collaboration dans les agglomérations suisses sont très variées. La Journée des villes 2008, à Lugano, l'a bien montré. Les fusions de communes, comme à Lucerne ou Lugano, sont plutôt rares. Mais, entre coopération forcée et autonomie communale, des modèles voient le jour en vue de consolider à long terme le troisième échelon du fédéralisme. La Lettre d'information de l'UVS aborde cette question au travers des exemples de Berne, Fribourg, Lucerne et Lugano.



Les conférences régionales du canton de Berne

Modèle et organes.

En 2007, le canton de Berne a introduit le concept des conférences régionales dans sa Constitution. Ces organes de droit communal prennent des décisions contraignantes concernant les questions régionales d'importance et facilitent la coordination entre les communes. L'institution des conférences régionales est du ressort des communes concernées et de leur corps électoral. L'organe central de la conférence est l'assemblée régionale. Chaque commune de la région concernée y est représentée par sa ou son maire. Les voix sont pondérées en fonction du nombre d'habitants. Les citoyens et citoyennes et les communes détiennent le droit d'initiative et de référendum.



Compétences et buts.

Le canton délègue aux conférences régionales des tâches dans le secteur de la planification des transports, de la politique d'urbanisation, de la promotion culturelle et de l'application de la nouvelle politique régionale. Les communes peuvent en outre octroyer d'autres compétences aux conférences régionales (par exemple les affaires sociales ou la promotion économique). Ce nouvel instrument remplace d'innombrables organisations régionales.

Six institutions sont prévues, réparties dans des zones comprenant une ville-centre (Berne, Bienne, Thoun, Berthoud, Langenthal et Interlaken), une agglomération et une zone rurale. Ainsi, les conférences régionales renforcent les centres urbains et les agglomérations en leur qualité de moteurs économiques sans pour autant négliger les espaces ruraux.

Perspectives.

La première conférence régionale a vu le jour dans la partie Est de l'Oberland bernois. Dans la région Berne-Plateau, une votation est prévue en 2009. Le but est d'introduire ces organes dans toutes les régions du canton d'ici 2013.

Le modèle «AGGLO» à Fribourg

Modèle et organes.

L'AGGLO Fribourg est une corporation de droit public qui coordonne et réalise des projets régionaux ayant trait à l'aménagement du territoire, à la mobilité, à la protection de l'environnement, ainsi qu'à la promotion de l'économie, du tourisme et de la culture. Elle comprend dix communes de la région de Fribourg comptant quelque 90'000 habitants.

Chaque commune est représentée au comité (exécutif) et délègue au moins trois représentants au conseil d'agglomération (législatif). Outre la possibilité d'élire leurs représentants, les citoyens et citoyennes disposent du droit d'initiative et de référendum. Le transfert de tâches importantes doit être avalisé par le corps électoral et toutes les communes.

Compétence et buts.

Les tâches assumées par cet organe sont financées par les communes, à l'instar de la conférence régionale des transports publics ou de la promotion économique, culturelle et touristique. Le conseil de l'AGGLO Fribourg définit



Pleins feux sur la politique d'agglomération

le plan directeur régional ainsi que les priorités en matière d'aménagement du territoire, de mobilité et de protection de l'environnement.

Les communes réunies dans cette nouvelle structure veulent créer des synergies et réduire leur charge administrative, promouvoir le bilinguisme, améliorer la qualité de vie et assurer un développement durable. Pour sa première année, l'AGGLO Fribourg dispose d'un budget de 11,3 millions de francs.

Perspectives.

La séance constitutive du conseil d'agglomération est prévue à fin septembre. D'ici décembre, le Conseil d'Etat devrait adopter le plan directeur régional. L'institution est ouverte à de nouveaux membres. Les fusions de communes demeurent possibles.



Lucerne - entre réseau et fusion

Modèle et organes.

Dans l'agglomération lucernoise, la collaboration passe avant tout par des associations de droit public actives dans différents secteurs. Parallèlement, 14 communes et l'Union cantonale des arts et métiers ont constitué en 2006 le réseau associatif «Lucerne plus» qui s'est notamment fixé comme but de développer une prise de conscience de l'importance de l'agglomération lucernoise.

A côté des activités peu contraignantes du réseau, la ville de Lucerne a opté pour une stratégie de fusion qui a mené à l'union avec la commune voisine de Littau (pour début 2010). Cet été, les autorités communales d'Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau et Lucerne ont annoncé leur intention de lancer un «processus d'analyse de fusion avec une issue ouverte».

Compétences et buts.

Cette démarche, qui doit être menée par un expert neutre, vise à mettre en exergue les avantages et les désavantages d'une fusion. A chaque étape, les communes décident si elles veulent poursuivre leur collaboration. Quelques-unes d'entre elles veulent soumettre à leur législatif ou au peuple la question de leur adhésion au groupe de pilotage. Indépendamment du processus d'analyse de fusion, les communes envisagent d'étudier une collaboration régionale renforcée.

Perspectives.

Le modèle requiert plus de temps que prévu. Les communes, qui soumettent leur participation à leur parlement ou à leur corps électoral veulent coordonner leur démarche: les votations sont prévues le 17 mai 2009. Pendant ce temps, un accord de principe entre le canton, la ville de Lucerne et les communes de l'agglomération sera préparé.

Processus de fusion «Nuova Lugano»

Modèle et organes.

En 2000, un processus a été lancé dans la région luganaise qui a conduit à l'union de 12 communes en deux étapes. Après les premières discussions, qui ont été accompagnées d'une campagne d'information, sept commu-



nes se sont décidées en 2002 et 2003 à de nettes majorités pour une fusion avec la ville de Lugano. Trois autres leur ont emboîté le pas en 2008. Le nombre d'habitants de Lugano, 56'189 personnes au départ, a quasiment doublé. La surface de la «Nuova Lugano» a triplé et s'étend désormais sur 32 km². Au cours du processus de fusion, la municipalité (exécutif) est passée de cinq à sept membres. Le conseil communal (législatif) se compose de 60 élus, sans qu'aucune clause de représentation des différentes régions ne soit prévue.

Compétences et buts.

Le succès du processus de fusion s'explique en particulier par le sentiment d'appartenance suscité dans la population, à qui l'on a montré les avantages pratiques d'une collaboration étroite dans la région. Avec son image de «ville des quartiers», la «Nuova Lugano» soigne les identités locales et fait par exemple en sorte que les anciens bâtiments administratifs soient transformés et continuent d'assurer une fonction centrale.

Perspectives.

«Nuova Lugano» a suscité un changement de mentalités. Les idées foisonnent en matière de transports, de développement urbain, de construction de logements ou de culture, notamment. Lugano tient expressément à entretenir des relations avec d'autres villes au plan national et international.



Politique

Votations du 30 novembre 2008

Le comité de l'UVS a fixé sa position concernant deux des objets soumis:

Oui à la loi révisée sur les stupéfiants

Face à la détresse suscitée par les scènes ouvertes de la drogue qui ont marqué les années 80 et 90, les villes ont développé la politique dite des quatre piliers, basée sur la répression, la thérapie, la réduction des risques et la prévention. Cette stratégie a fait ses preuves et doit être ancrée dans la loi. L'UVS soutient la révision de la loi sur les stupéfiants, qui renforce la sécurité dans les espaces publics et améliore la santé des toxicomanes. Ce texte contribue aussi à la protection de la jeunesse et permet la coordination entre la Confédération, les cantons et les villes.

Non à une limitation du droit de recours des organisations

Les villes ont une longue expérience en matière de grands projets et des recours qu'ils suscitent. Certes, les recours des organisations sont parfois ennuyeux, mais ils contribuent souvent, en fin de compte, à améliorer les projets. Ils font partie des droits démocratiques fondamentaux. Pour toutes ces raisons, le comité de l'UVS recommande de rejeter l'initiative populaire.

Au Parlement

Victoire d'étape pour la politique d'agglomération

Une étape importante a été atteinte sur la voie d'une politique d'agglomération contraignante! Le 22 septembre, le Conseil des Etats a adopté à son tour la motion de la commission de l'économie et des redevances du Conseil national en faveur d'un article sur les agglomérations, initiée par le

Conseiller national Dominique de Buman. Ce texte charge le Conseil fédéral d'ancrer dans la loi les programmes d'agglomération, de soutenir les projets-modèles de collaboration dans les agglomérations et de coordonner la politique des agglomérations avec d'autres politiques sectorielles. L'UVS, qui s'est fortement engagée en faveur de cette motion, salue la décision du Conseil des Etats. Elle continuera de promouvoir avec force les intérêts des villes dans les processus législatifs à venir.

„Hearing“ sur la politique sociale

Le président de l'Initiative des villes: Politique sociale et la directrice de l'UVS ont participé à une audition de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national. A cette occasion, ils ont insisté sur la nécessité que les villes soient intégrées dans la politique sociale et ont demandé qu'une solide coordination soit instaurée, de même qu'un pilotage des décisions. Il y a en outre encore beaucoup de doublons à éliminer dans les oeuvres sociales. Enfin, les deux représentants des villes ont rendu les parlementaires attentifs à la nécessité d'une loi-cadre fédérale dans ce domaine.

Procédures de consultation

«Oui mais...» au frein à l'endettement complété

La révision de la loi sur les finances de la Confédération prévoit d'instaurer une règle complémentaire au frein à l'endettement en vue de compenser les déficits du budget extraordinaire par le biais d'excédents du budget ordinaire. La stabilisation visée de la dette fédérale est aussi dans l'intérêt de l'UVS. L'UVS n'acceptera cependant pas que cette règle complémentaire se transforme en instrument de transfert des

coûts sur les cantons et les communes. Elle exige aussi une réduction du délai d'amortissement lorsque des recettes extraordinaires se trouvent sur le compte d'amortissement, puisque ce mécanisme constitue la règle pour de nouvelles dépenses extraordinaires.

Pour plus de flexibilité dans la maturité professionnelle

L'UVS salue le fait que l'ordonnance sur la maturité professionnelle fédérale soit adaptée aux développements intervenus en matière de formation professionnelle depuis les années 1990. L'ordonnance va assurer davantage de souplesse pour ce qui est des offres et des possibilités offertes aux personnes en formation.

Equilibre entre protection et utilisation des eaux

Le contre-projet que la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats veut opposer à l'initiative «Eaux vivantes» reprend une partie des exigences des pêcheurs, concernant notamment les mesures de renaturation, mais il tient aussi compte des intérêts des utilisateurs.

Pour l'UVS, les mesures de revitalisation sont essentielles pour garantir la diversité des espèces et la protection contre les crues en milieu urbain également. L'UVS soutient le contre-projet mais exige que des subventions fédérales continuent d'être attribuées aux villes et aux communes qui financent des projets de renaturation. La revitalisation des eaux ne doit pas se faire au détriment des projets de protection contre les crues. Il s'agit de mettre à disposition suffisamment de moyens pour accomplir ces deux tâches.

Consultations complètes (en allemand):
www.staedteverband.ch



Informations UVS

Changement au Comité

Après avoir été membre du Comité de l'UVS pendant plusieurs années, Manuel Tornare, représentant de la ville de Genève, a annoncé sa démission. Lors de la Journée des villes à Lugano, le président de l'UVS l'a remercié pour son engagement au sein du Comité. Pour succéder au démissionnaire, l'assemblée générale a élu Sandrine Salerno, membre de l'exécutif de la ville de Genève depuis l'été 2007. Elle dirige le département des finances et du logement.



Interdiction de vente d'alcool dans les gares: l'UVS poursuit sa démarche.

A l'initiative de la commune d'Yverdon-les-Bains, l'UVS est intervenue auprès des CFF pour limiter la vente d'alcool le soir dans les gares. D'eux-mêmes, les CFF ont décidé de prononcer une interdiction à partir de 22 heures. Un premier rapport sur les effets de cette mesure, entrée en vigueur le 1er avril, sera disponible au printemps 2009. L'UVS discutera de la marche à suivre avec les CFF après cette échéance. Le public sera informé.



Littering: solutions rapides exigées!

Le littering – terme qui désigne l'abandon de détritrus sur la place publique – provoque des coûts croissants de nettoyage et d'élimination des déchets, à charge principalement des villes. L'Union des villes suisses s'engage pour des solutions rapides basées sur le principe du pollueur-payeur.

En dix ans, les quantités de déchets récupérés sur la voie publique ont doublé. Les coûts de nettoyage des espaces urbains atteignent en tout quelque 450 millions de francs. On estime qu'entre 45 et 135 millions de ces dépenses résultent directement du littering. Lors de la table ronde de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) consacrée au littering, l'Union des villes suisses a exigé des solutions rapides basées sur le principe de causalité pour les journaux gratuits et les détritrus issus de la restauration rapide.

D'ici fin 2008, les éditeurs de journaux gratuits doivent s'engager à prendre en charge les coûts d'élimination de leurs imprimés. Un contrat-cadre idoine doit être conclu entre les villes concernées et les éditeurs. Faute de quoi, l'Union des villes suisses s'engagera pour l'introduction d'une taxe anticipée d'élimination sur les journaux gratuits, telle que l'a envisagée le conseiller fédéral Moritz Leuenberger.

L'Union des villes souhaite également obtenir une participation des grands distributeurs et des commerces de détail aux coûts d'élimination des emballages des aliments à l'emporter. Dans ce cas, il s'agit de trouver une solution incitant les responsables, petits ou grands exploitants, à assumer une partie du traitement des déchets.

les villes tpe&ip

Martin Tschirren est le nouveau responsable des relations publiques



Martin Tschirren a pris ses fonctions de responsable des relations publiques à l'UVS le 1er septembre. Jusqu'ici, il a été durant trois ans à la tête des relations publiques des Forces motrices de l'Oberhasli (KWO), après avoir occupé plusieurs fonctions diplomatiques au Département fédéral des affaires étrangères. Martin Tschirren a étudié l'histoire et la théologie à l'Université de Fribourg. Il a ensuite obtenu un post-grade en communication et gestion à l'Université de St-Gall. Le nouveau responsable des relations publiques de l'UVS est marié et vit à Berne.

Coordonnées: Tél. 031 356 32 34
Tél. portable 076 561 16 52 . Courriel
martin.tschirren@staedteverband.ch

Lausanne: premier métro de Suisse

Plus de 160'000 personnes ont inauguré le premier métro de Suisse, le M2 à Lausanne, entre le 18 et le 21 septembre. Longue de 5,9 kilomètres reliant Epalinges, sur les hauts de Lausanne, à Ouchy, au bord du lac, la ligne compte 3,4 kilomètres en tunnel. Le tracé enregistre jusqu'à 12 % de dénivellation, ce qui en fait le métro le plus pentu d'Europe. Les travaux ont duré cinq ans, pour un coût total de près de 740 millions de francs, dont 190 millions payés par la Confédération. Le Fonds d'infrastructure le co-finance.

Danger sur les infrastructures de transports

Si la Confédération met en oeuvre les coupes budgétaires prévues dans le programme de réexamen de ses tâches, plus de 1 milliard manquera chaque année pour le rail et la route à partir de 2015. Des projets urgents de développement de l'infrastructure des transports seront en péril. L'UVS a lancé un avertissement ferme contre ce projet lors de la Journée des villes à Lugano. L'UVS rappelle aussi que le Fonds d'infrastructure, dans son état actuel et même en fixant des priorités très strictes, ne suffit déjà pas pour réaliser les programmes d'agglomération déjà déposés ou annoncés.

Agenda

Union des Villes Suisses

27 / 28 août 2009

Journée des villes
Lucerne

Renseignements:

Christina Grab

Courriel: info@staedteverband.ch

Tél.: 031 356 32 32

Initiative des villes: Politique sociale

14 novembre 2008

Conférence d'automne, Lausanne

Renseignements:

Secrétariat Suisse latine

Courriel: info@initiative-villes.ch

Tél.: 041 208 81 32

Conférence suisse des secrétaires municipaux (CSSM)

19 juin 2009

Assemblée générale,
Région glow.das Glattal

Renseignements:

Urs Müller

Courriel: urs.mueller@wallisellen.zh.ch

Tél.: 044 832 62 40

Divers

4 novembre 2008

Déchets verts, Lausanne

Organisé par: Organiseurs Fondation suisse pour la pratique environnementale Pusch

Renseignements:

Steven Byrde, Fondation Pusch

Courriel: steven.byrde@rds-sa.ch

Tél.: 021 624 64 94

18 novembre 2008

2ème conférence nationale de cyber-administration, Berne

Organisé entre autres par: L'Unité de stratégie informatique de la Confédération, Patronat: UVS et autres

Renseignements:

www.egovernment-symposium.ch

Tel.: 031 312 18 48 (Furrer.Hugi&Partner AG)

Impressum

Union des Villes Suisses (UVS)

Renate Amstutz, directrice

Florastrasse 13, 3000 Berne 6

Tél.: 031 356 32 32

Fax 031 356 32 33

Internet: www.staedteverband.ch

Courriel: info@staedteverband.ch

La Lettre d'information de l'UVS paraît entre huit et dix fois par année.

Abonnement: info@staedteverband.ch

