



POINT FORT

Le fédéralisme ne fonctionne que si les villes sont impliquées

focus 4/25

septembre



Benjamin Fröhlich
est responsable de la
communication
de l'Union des villes
suisses.

La Suisse se targue volontiers de sa démocratie directe et de la forte implication des citoyen-ne-s dans la politique. Ceci s'explique notamment par le fait que le niveau communal, proche de la population, dispose de compétences étendues. Quiconque voit directement les effets découlant de l'influence politique exercée a également davantage confiance dans les échelons de l'État plus éloignés. C'est pourquoi une étroite collaboration verticale complémentaire entre les villes et les communes ainsi qu'entre les cantons et la Confédération est cruciale. Depuis 2000, l'article 50 de la Constitution fédérale garantit que la Confédération tient compte des intérêts des villes et des communes dans son action et les reconnaît en tant qu'interlocutrices.

Grâce à l'article 50, l'implication des villes et des communes dans les processus politiques s'est améliorée. Cette implication est obligatoire depuis 25 ans pour les processus standardisés (consultations) ou les plateformes créées à l'époque, comme la Conférence tripartite sur les agglomérations, et elle est cultivée de manière active.

Il existe encore un besoin d'optimisation, mais aussi un potentiel pour que les revendications

des villes et des communes soient mieux prises en compte lors de l'élaboration et de l'application de la législation. Les villes et les communes n'ont par exemple pas été impliquées dans la gestion de crise de la Confédération lors de la pandémie de Covid-19, alors même que la mise en œuvre des mesures à l'échelon local incombaient au niveau communal. Les villes et les communes sont souvent oubliées, même dans les processus politiques plus ordinaires, et les villes et les agglomérations sont même laissées de côté quand elles sont particulièrement concernées. Il arrive régulièrement que le troisième échelon de l'État ne soit impliqué que sur demande. Dans certains cas, la Confédération refuse même cette participation et renvoie les associations communales à la consultation, de sorte que le troisième niveau de l'État n'a parfois pas plus de visibilité qu'une association d'intérêts.

À l'occasion du 25^e anniversaire de l'article 50, les deux associations communales – l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des Communes Suisses (ACS) – entendent rappeler l'importance du troisième niveau étatique. Il ne s'agit pas seulement de plaider pour que l'échelon communal ne soit pas oublié à Berne: les communes et les villes jouent un rôle décisif dans la réalisation des objectifs nationaux et cantonaux. Ce n'est que si elles peuvent elles aussi participer à l'élaboration de la solution politique et contribuer à la façonner que la mise en œuvre sera la meilleure possible. Pour que le fédéralisme fonctionne, il est donc nécessaire que les trois niveaux de l'État collaborent étroitement et qu'ils comprennent les compétences des autres niveaux – y compris celles des villes.

Chère lectrice, cher lecteur,

L'article 50, inscrit dans la Constitution fédérale depuis 25 ans, stipule que la Confédération doit tenir compte des conséquences de son activité pour les villes et les communes. Cet article accorde par ailleurs aux villes un droit de participation dans les processus politiques. Pour Adrian Vatter, professeur de sciences politiques spécialisé dans la politique suisse, et Rahel Freiburghaus, professeure assistante de politique suisse et comparée, la grande autonomie dont jouissent les villes et les communes suisses est mise sous pression en raison de tendances à la centralisation émanant: au Parlement fédéral, la sensibilité envers le niveau communal diminue. Comme l'explique Daniel Rossellat, syndic de Nyon, les décisions politiques sont testées et mises en œuvre au niveau communal. Cette proximité implique une grande responsabilité, mais aussi des possibilités d'action uniques. Pour assumer cette responsabilité, il est essentiel, selon Benjamin Fröhlich, responsable de la communication de l'Union des villes suisses, d'instaurer une bonne collaboration entre les villes et les communes, mais aussi entre les cantons et la Confédération. Nous vous souhaitons une bonne lecture et beaucoup de plaisir avec ce numéro de focus consacré à l'article 50.

Sommaire

- Point fort 1
- Interview 2
- Le thème 3

INTERVIEW

« La marge de manœuvre des villes se rétrécit »

Quelle est l'importance du troisième niveau de l'État (villes et communes) selon vous ?

C'est à l'échelle communale que les décisions prennent une forme concrète dans le quotidien des habitants. À Nyon, comme ailleurs, nous sommes en première ligne pour mettre en œuvre les politiques publiques, souvent initiées à d'autres niveaux. Les villes sont aussi des terrains d'innovation, des « laboratoires » où l'on expérimente, ajuste et adapte les mesures aux réalités locales. Cette proximité confère une responsabilité énorme avec une capacité d'action unique.

Dans quelle mesure Nyon se sent-elle représentée au niveau cantonal et fédéral ?

Nous avons des relais institutionnels, mais la représentation reste partielle. Trop souvent, les décisions prises au niveau cantonal ou fédéral ne tiennent pas compte des spécificités locales des villes moyennes comme Nyon. Or nous devons en gérer les effets directs. Le sentiment est parfois celui d'un décalage entre les orientations politiques parfois dogmatiques et les réalités du terrain. Il serait souhaitable que la voix des villes soit mieux entendue et intégrée dans l'élaboration des politiques qui les concernent.

La Confédération prend-elle suffisamment en compte la situation particulière des villes et agglomérations, comme prévu par l'article 50 de la Constitution ?

Pas assez, non. L'article 50 consacre l'autonomie communale, mais dans la réalité, cette reconnaissance reste souvent théorique. Les villes vivent des réalités complexes – densité, mobilité, pression foncière – qui mériteraient des politiques différenciées. Trop souvent, les normes fédérales ou cantonales sont conçues de manière uniforme, sans tenir compte des contraintes et attentes des populations urbaines. Le rôle des villes comme partenaires à part entière reste encore sous-exploité.

Avez-vous des exemples où une décision cantonale ou fédérale a nui aux intérêts de Nyon ?

L'un des cas les plus parlants est celui du projet du nouveau Musée du Léman qui est resté bloqué quatre ans au Tribunal fédéral. Entre-temps, de nouvelles normes ISOS sont



Daniel Rossellat, syndic de la ville de Nyon, est ancré dans le tissu culturel local en tant que président de plusieurs musées et du Paléo Festival Nyon.

entrées en vigueur, et le projet a été jugé sur la base de critères postérieurs à sa conception. Cette insécurité juridique est pénalisante.

Un autre exemple : Le futur parc et parking de Perdttemps, où des règles nouvelles sur le patrimoine arboré ont complexifié les procédures en cours et le projet a dû être revu. Ces situations montrent combien l'action communale peut être entravée par des décisions prises à des niveaux supérieurs.

Quels sont les principaux obstacles à l'autonomie communale aujourd'hui ? Que devrait faire la Confédération ?

À chaque nouvelle problématique, on ajoute une loi, une directive, une norme. Résultat : la marge de manœuvre des villes se rétrécit, et la gestion devient de plus en plus complexe. Même lorsqu'on souhaite innover, la crainte des instances supérieures prévaut, et dans le doute, on bloque.

La Confédération devrait veiller à mieux équilibrer régulation et autonomie, et offrir un cadre qui tienne compte de la diversité des réalités locales.

Souhaitez-vous voir l'autonomie communale renforcée à Nyon ?

Oui. Mais il ne s'agit pas simplement de transférer des tâches : l'autonomie implique aussi des ressources, des compétences et une réelle capacité de décision. Aujourd'hui, nous avons parfois le sentiment de devoir faire plus, avec moins, et dans un cadre toujours plus contraignant. Renforcer l'autonomie, c'est reconnaître que les communes sont capables de gérer des enjeux complexes, à condition qu'on leur fasse confiance.

Faut-il favoriser les fusions de communes pour renforcer cette autonomie ?

Oui, je suis convaincu que les fusions de communes sont une voie d'avenir. En regroupant les forces, on peut professionnaliser les services, mutualiser les ressources et mieux répondre aux attentes de la population. Il ne s'agit pas d'effacer les identités locales, mais de construire des collectivités plus fortes, plus efficaces et mieux armées pour faire face aux défis de demain.

LE THÈME

« Le Parlement fédéral est un moteur important de la centralisation »

En comparaison internationale, les communes et les villes suisses jouissent certes d'une grande autonomie. Celle-ci est toutefois mise sous pression, comme le soulignent les politologues Rahel Freiburghaus et Adrian Vatter. Les tendances à la centralisation proviennent principalement du monde politique : au Parlement fédéral, la sensibilisation aux enjeux communaux s'amenuise.



Adrian Vatter est professeur de sciences politiques spécialisé dans la politique suisse et directeur de l'Institut de sciences politiques de l'Université de Berne.

Rahel Freiburghaus est professeure assistante de politique suisse et comparée à l'Université de Lausanne.

Rahel Freiburghaus, Adrian Vatter, vous avez expliqué dans votre chronique politique publiée dans les journaux de Tamedia qu'un nombre croissant de compétences sont transférées des cantons vers la Confédération. Peut-on constater une tendance similaire à l'échelon communal ?

Adrian Vatter : Notre article se base sur une étude menée sur plusieurs années par Sean Müller et Paolo Dardanelli, qui ont analysé scientifiquement ce transfert de compétences. Il n'existe pas d'étude de ce type pour les villes et les communes, mais nous supposons qu'elles sont confrontées à une évolution similaire.

Comment évaluez-vous le degré d'autonomie des villes et communes suisses ?

Adrian Vatter : En comparaison internationale, les villes et les communes suisses jouissent d'une grande autonomie. Cela se traduit par une grande légitimité démocratique, plus d'efficacité et d'innovation et moins de corruption. Les communes sont les piliers de la démocratie locale. En même temps, l'autonomie entraîne aussi certaines inégalités entre les communes. Mais en principe, je l'évalue de manière positive.

Rahel Freiburghaus : Une étude récente révèle même que le niveau de bonheur des populations augmente parallèlement au degré d'autonomie subnationale. Pour être précis, il faudrait toutefois parler d'autonomies au pluriel, car on observe d'importantes disparités intercantionales. L'autonomie a tendance à être plus élevée en Suisse orientale

et centrale, et plus faible en Suisse romande. En outre, le degré d'autonomie des villes et communes varie en fonction du domaine politique. Enfin, il convient de faire une distinction entre les différents types d'autonomie : s'agit-il d'une autonomie fiscale, législative ou de mise en œuvre ?

La Constitution fédérale révisée, entrée en vigueur en 2000, contient un article 50 qui oblige la Confédération à prendre en considération le niveau communal. Quel est le bilan après 25 ans ?

Adrian Vatter : L'article 50 renforce l'acceptation et la légitimation du niveau communal et oblige la Confédération à prendre en considération les besoins spécifiques des villes, des communes d'agglomération et des communes de montagne. Un dialogue institutionnalisé a vu le jour grâce à la Conférence tripartite, au sein de laquelle l'Association des Communes Suisses et l'Union des villes suisses sont également représentées, si bien que la voix des villes et des communes est davantage prise en compte lors des consultations. Mais comme il n'y a pas de juridiction constitutionnelle en Suisse, les villes et les communes ne peuvent pas invoquer valoir l'article 50.

Rahel Freiburghaus : L'article 50 peut également être une incitation pour que le niveau communal apporte activement son expertise au niveau fédéral, dans la mesure où il connaît bien les spécificités locales : dans le domaine de l'adaptation au climat, par exemple, de nombreuses villes ont acquis,

avec le concept de la ville éponge, une grande expertise dont la Confédération et les cantons peuvent également profiter. Si les communes et les villes sont susceptibles d'offrir une expertise à la Confédération, elles seront écoutées.

De nombreuses villes et communes se sentent néanmoins ignorées et ont l'impression de n'être que des organes d'exécution.

Rahel Freiburghaus : L'administration fédérale assume son obligation en tenant systématiquement compte des conséquences de son action pour les villes et les communes. Nous constatons que les mesures de centralisation émanent principalement du Parlement fédéral et s'inscrivent dans une logique politique partisane. Ce phénomène s'explique, entre autres, par l'évolution des parcours professionnels des parlementaires : ils n'accomplissent plus tous le « parcours du combattant », de sorte qu'il en résulte un déficit d'expérience communale, et donc une sensibilité moindre aux préoccupations des collectivités locales.

Quelles pourraient être les solutions possibles ?

Adrian Vatter : Il s'agit d'une part de mieux tirer parti des organes existants, mais aussi d'en imaginer de nouveaux. Les intérêts des communes et des villes sont hétérogènes, ce qui affaiblit leur position face à la Confédération. Les cantons ont regroupé leurs forces au sein de la Conférence des gouvernements cantonaux et jouissent donc d'une position très forte. Le niveau communal pourrait s'en inspirer : la création d'une « Conférence des président-e-s de communes et de villes » lui donnerait peut-être davantage de poids.

Rahel Freiburghaus : Un siège pour les villes au Conseil des États est parfois évoqué. Mais nous ne pensons pas que cela soit pertinent, car le moment où l'influence pourrait s'exercer arriverait trop tard. La recherche montre en effet que le lobbying est d'autant plus efficace que la participation intervient très tôt dans le processus décisionnel.

Interview réalisé par Nadja Sutter, Association des communes suisses ; première publication dans « Commune suisse ».

Impressum

Éditeur : Union des villes suisses (UVS), Monbijoustrasse 8, Case postale, 3001 Berne. Tél.: 031 356 32 32, www.uniondesvilles.ch S'abonner au «focus»: info@staedteverband.ch

Rédaction UVS: Jacob Feldges-Sokoloff, Benjamin Fröhlich **Images:** Titre: Rolf Siegenthaler; zvg; Portrait Rahel Freiburghaus: Adrian Moser