

«Pourquoi trois communes ont-elles encore besoin d'un canton?»

Rien que l'année dernière, 45 communes ont disparu du paysage politique. Début 2011, on en dénombre encore 2551. Andreas Ladner, chercheur étudiant le modèle communal, explique quel est l'impact des fusions de communes sur notre pays, pour quelles raisons les communes ne sont pas une institution en voie de disparition et pourquoi la Suisse aura encore besoin de cantons à l'avenir.

Entretien: Marcel Müller



Andreas Ladner est convaincu que les cantons seront sous pression si les communes se lancent dans des fusions de grande envergure.

Photo: Marcel Müller

Vous vous intéressez depuis plusieurs décennies déjà aux structures politiques de la Suisse. Dans quelle mesure les fusions de communes transforment-elles le pays?

Il n'est pas très facile d'aborder la question des fusions de façon aussi globale: lorsqu'une commune centrale assume les fonctions administratives d'une commune périphérique, c'est une situation qui n'a rien à voir avec le regroupement de plusieurs petites communes. Certaines fusions

passent quasiment inaperçues aux yeux des citoyens, qui bénéficient des mêmes prestations de services qu'auparavant – le changement de prestataire étant à peine remarqué. Dans d'autres cas, les répercussions sur les intéressés se font davantage sentir: sa propre commune se voit soudain renommée, de nouveaux concitoyens sont présents à l'assemblée communale. La plupart du temps, les feedbacks après des fusions sont plutôt positifs. Ces fusions engendrent une dynamique et renforcent l'intérêt de la population pour la vie politique. Les impôts baissent parfois légèrement – même si les économies réalisées restent généralement relativement limitées. Souvent aussi, la qualité des prestations proposées augmente.

Il est fréquent que la population s'oppose à ces fusions parce qu'elle craint une augmentation de l'anonymat. La qualité de la démocratie baisse-t-elle avec l'accroissement de la taille des communes?

Dans les petites communes, les pouvoirs publics sont moins éloignés de la population. Les citoyens connaissent mieux les responsables, d'où une plus grande confiance dans la politique et l'administration. Ce sont là de bonnes conditions pour assurer des prises de décision démocratiques. Il apparaît clairement que les habitants des petites communes s'impliquent davantage. Après une fusion, leur participation peut décroître à long terme. Il convient d'en tenir compte pour les regroupements importants, afin de remédier aux insuffisances qui pourraient en découler. Les citoyens doivent être davantage informés de l'actualité politique. Pour cela, on dispose aujourd'hui d'impor-

tants leviers d'action. Il est par exemple important d'intégrer précocement la population à la planification de grands projets. De façon générale, les pouvoirs publics doivent essayer de renforcer le dialogue avec la population. Ceci permet de compenser les inconvénients liés à la taille de la commune.

Dans les communes plus importantes, les citoyens peuvent s'exprimer par vote sur les projets majeurs. Un instrument qui devrait renforcer la motivation.

En politique, des affaires mineures peuvent parfois se révéler d'une importance cruciale; dans le même temps, il est souvent impossible d'exprimer son vote sur des dossiers majeurs, par exemple parce qu'ils sont gérés via des syndicats de communes. A partir d'une certaine taille cependant, de nouveaux acteurs entrent en scène: il faut des partis politiques, puis un parlement... Autant de structures qui transforment déjà la scène politique.

De nombreuses communes organisent la fourniture des prestations de services en coopération avec d'autres communes. Les fusions permettent aux acteurs politiques de regagner de l'influence.

Pour les communes coopérant fortement entre elles, une fusion représente justement un avantage de taille: en effet, de plus en plus souvent, les décisions peuvent à nouveau être discutées et votées via des processus démocratiques directs, accessibles à tous, sans procéder par délégation ou vote ultérieur comme c'est souvent le cas dans ce type d'organisations intercommunales.

Le projet de fusion le plus radical ayant été mené jusqu'ici est celui du canton de Glaris, qui ne compte plus maintenant que trois communes. Cet exemple fera-t-il école?

Le canton de Glaris a certainement contribué à ce que la problématique de la fusion soit aujourd'hui envisagée sous un angle plus large. L'avenir est clairement aux regroupements importants. D'autres approches vont également dans ce sens, par exemple dans les régions de Lugano ou du Val-de-Travers.

Beaucoup de cantons font «légèreté» pression sur leurs communes pour les inciter à fusionner. Faut-il les y contraindre – pour leur bien?

En règle générale, les communes ont besoin d'une incitation supplémentaire pour commencer à bouger. Je crois que beaucoup d'entre elles se contentent d'attendre en spéculant sur les bénéfices qu'elles pourraient tirer d'une fusion. Or, il est quasiment impossible de simplement décréter d'en haut une fusion. Lorsque le modèle envisagé est réellement prometteur, les communes doivent réaliser d'elles-mêmes, tôt ou tard, que la bonne solution réside dans une fusion. Il est toutefois important que l'on puisse également

«Il est quasiment impossible de simplement décréter d'en haut une fusion.»

avoir une vision transparente de la dépendance d'une commune vis-à-vis de l'aide apportée par d'autres communes. On est en effet volontiers prêt à aider des communes à faible capacité financière si elles se trouvent défavorisées de par leur situation. Mais l'on se montre moins enclin à aider des communes vivant au-dessus de leurs moyens et ne faisant aucun effort pour mettre en place une organisation aussi efficace que possible.

Le tourisme, la promotion d'un site ou l'aménagement du territoire nécessitent une réflexion allant au-delà des frontières communales. Quelle est la taille idéale d'une commune?

Série



Quels sont les arguments plaçant en faveur des fusions de communes, quand sont-elles fructueuses et comment sont-elles financées? «gestion et services publics» décrit dans une série d'articles quelles sont les réponses fournies à ces questions dans divers cantons.

Le périmètre idéal d'une commune varie selon les objectifs. Mais il peut être judicieux de regrouper ces objectifs au sein d'une seule et même entité politique. Il est toutefois extrêmement difficile de définir un périmètre optimal. Il faut en outre se rappeler quelle est l'essence même d'une commune: au départ, il ne s'agit pas d'un district administratif, mais d'un lieu permettant à un groupe de personnes de façonner ensemble son avenir et de définir ce que l'Etat doit lui apporter – et sous quelle forme. Les communes doivent intégrer des espaces de vie et ne pas se résumer simplement à des entités administratives et techniques.

La Suisse est soumise à l'influence de l'UE. De nombreux problèmes, par exemple celui du réchauffement climatique, ne peuvent trouver de solutions qu'à l'échelle mondiale. Nos structures politiques de petite taille sont-elles encore adaptées à notre époque?

Nous avons toujours besoin de prestataires qui soient au plus près de la population. Les citoyens veulent pouvoir donner leur avis lorsque sont prises des décisions touchant à leur environnement immédiat. Vue sous cet angle, une commune est une institution qui a de l'avenir. Mais elle doit avoir une certaine taille pour pouvoir délivrer les prestations sur le territoire local. Parallèlement, de nombreux problèmes ne peuvent être traités qu'à l'échelon supérieur: à lui tout seul, un pays est impuissant devant une menace telle que la grippe porcine. Les institutions «intermédiaires» subissent donc une pression plus

importante que les communes. Au niveau international, il s'agit des Etats nationaux et, au niveau national, des cantons.

Pourquoi les cantons?

Si l'on élargit les structures locales, les cantons perdent de leur importance. Au canton de Glaris se pose maintenant la question de savoir pourquoi trois communes auraient encore besoin d'un canton.

Pierre-Alain Rumley, ancien directeur de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), propose des fusions intercantionales. Qu'en pensez-vous?

Si l'on regroupe plusieurs communes, on peut très bien exploiter le nouvel espace de façon plus globale. Il n'est alors plus indispensable que chaque commune possède sa propre zone industrielle et un site ensoleillé pour accueillir des maisons individuelles. Une planification concentrée et de plus grande envergure pourrait arrêter efficacement le mitage du territoire. C'est là un argument de poids en faveur des fusions.

Il sera sans doute difficile de faire évoluer aussi profondément les structures politiques.

Le paysage politique ne se transformera certainement pas du jour au lendemain. De plus, les regroupements doivent également être durables. Il faut donc tout d'abord expérimenter de nouveaux modèles. Le schéma d'une fusion ne doit pas se décider à Berne ou dans la capitale du canton. Ce qu'il ne faut surtout pas oublier, c'est le caractère essentiel de ces questions pour les populations concernées. Elles ne touchent toutefois que relativement peu de monde dans la mesure où la majorité de la population vit en ville ou dans des agglomérations, dans lesquelles la structure communale a perdu de son importance ou les décisions sont de toute façon prises dans un cadre très global.

Combien de communes la Suisse comptera-t-elle encore en 2020?

Tout dépend de l'évolution des gros cantons comptant encore de très nombreuses communes, comme par exemple les cantons de Berne et de Vaud. Je pense que nous descendrons en dessous du seuil des 2000 communes au cours des dix prochaines années. ■

INFO

Conseil bibliographique:

Andreas Ladner, Marc Bühlmann: «Demokratie in den Gemeinden: Der Einfluss der Gemeindegrosse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie.» («La démocratie dans les communes: impact de la taille des communes et d'autres facteurs sur la qualité de la démocratie locale.»)

Rüegger Verlag 2006; ISBN: 978-3-7253-0858-3