

# «Une certaine professionnalisation est nécessaire pour rester vivant»

A la mi-juin, Ulrich Isch quittera son poste après 13 années passées à la présidence de l'Association des Communes Suisses. La «Commune Suisse» a interrogé sur la situation politique celui qui a longtemps été président de la petite commune soleuroise de Nennigkofen.

**La «Commune Suisse»: Ulrich Isch, que dites-vous du constat selon lequel, au XX<sup>e</sup> siècle, les communes qui étaient des collectivités résidentielles isolées se sont transformées en entreprises de services financées par les impôts?**

**Ulrich Isch:** Jadis, les communes géraient leurs communs et s'occupaient des pauvres. Elles avaient à assumer des tâches tout à fait différentes, très limitées, et étaient dotées d'une très large autonomie pour ce faire. Aujourd'hui, la position des communes a radicalement changé, car de plus en plus de tâches leur ont été confiées par les unités de l'Etat auxquelles elles sont subordonnées, notamment par les cantons. Dans ce sens, les communes sont réellement devenues pour leurs citoyens des organisations de services, ce qui reflète d'ailleurs aussi les mutations de notre société.

**Quelles incidences ces mutations ont-elles eu sur l'autonomie des communes?**

Dans la même mesure où leurs tâches se sont accrues, leur autonomie législative a régressé. L'autonomie communale reste aujourd'hui encore un objectif important. L'autonomie législative, à savoir la compétence des communes à décider sous leur propre responsabilité de la manière dont doit se régler telle ou telle situation, est très réduite à l'heure actuelle. Lorsque l'on parle d'autonomie communale, on pense aujourd'hui à l'autonomie d'exécution: lorsque des tâches ont été confiées aux communes, celles-ci doivent avoir une aussi vaste marge de manœuvre que possible pour en aménager l'exécution.

**Quelle est l'importance de cette autonomie d'exécution pour les communes?**

Face à une restriction croissante de l'autonomie législative, la question s'est posée de savoir si les communes avaient encore une raison d'être en tant qu'organisations autonomes constituant le troisième niveau du fédéralisme. Sans autonomie, elles seraient purement et simplement des organes d'exécution de l'Etat. Le canton dirait quelles tâches les communes sont tenues de réaliser et comment elles doivent le



*«Le travail dans une commune n'est pas seulement un travail politique, ni une exécution de tâches, c'est aussi une mission sociale», dit Ulrich Isch. (Photos: Miryam Azer)*

faire. Mais alors, il n'y aurait plus dans les communes ni dans les autorités communales un grand besoin de s'investir pour sa propre commune. C'est dans l'autonomie d'exécution, donc dans la possibilité d'agencer à son idée l'exécution des tâches confiées, que réside la motivation essentielle qui pousse les communes à se dire: «Nous sommes quelqu'un, nous voulons assumer nous-mêmes dans toute la mesure du possible l'organisation de notre vie communale.»

**On entend souvent dire que les communes ont de plus en plus de mal à trouver des personnes qualifiées pour pourvoir les nombreux postes communaux exercés à titre honorifique. Cette «érosion du principe de milice» correspond-elle à votre propre expérience?**

Il s'agit effectivement là d'un grand problème. Mais il est moins lié aux communes qu'à l'intérêt des individus et à la surcharge générale de travail que nous connaissons tous. Il tient tout autant à l'offre de loisirs, à la diversité des possibilités de distraction, qui donne également aux associations traditionnelles de plus en plus de difficultés à trouver des membres. Le problème de la milice est donc dû à une

évolution sociale. Mais lorsque l'on dit «Il faut augmenter les impôts» voire «Il faut fusionner», alors les gens se sensibilisent. Il en va de même lors de la construction d'un nouveau bâtiment d'école ou d'une salle polyvalente. En revanche, il est vrai que l'on observe de plus en plus une diminution du désir d'apporter son concours au travail de la commune de manière presque exclusivement gratuite, ou en tout cas pour quelques francs à peine.

**Les communes ont de plus en plus de difficultés à trouver des collaborateurs non rémunérés, mais dans le même temps, leurs tâches deviennent plus complexes et plus nombreuses. Dans ces circonstances, il semble presque inévitable que la collaboration intercommunale soit étendue et que les communes deviennent plus vastes et plus professionnelles?**

C'est certainement une tendance. Pour préserver la continuité et conserver le savoir-faire, il est essentiel que même dans les petites communes, les services de base soient offerts de manière professionnelle. Sinon, lorsqu'un président de commune ou de commission démissionne, son successeur se retrouve plongé dans

l'eau froide. Une certaine professionnalisation est donc incontournable pour que les communes restent vivantes, pour qu'elles ne fusionnent pas de manière trop hâtive. Selon moi, les fusions de communes ne doivent être réalisées qu'en ultime recours; auparavant, il faut épuiser toutes les possibilités offertes par la collaboration intercommunale.

**Mais on reproche à cette collaboration, en particulier aux associations à but déterminé, un déficit démocratique. Selon ces critiques, les communes trop petites devraient fusionner, pour pouvoir à nouveau assumer elles-mêmes davantage de tâches, ce qui irait davantage dans le sens de la démocratie.**

Les associations à but déterminé conviennent certainement pour certains domaines thématiques: pour l'approvisionnement en eau ou pour la construction d'installations polyvalentes par exemple. Mais on ne peut pas réaliser une association à but déterminé pour chaque politique sectorielle. Si l'on s'organise selon le principe des délégués, c'est effectivement moins démocratique, et si l'on choisit un modèle d'assemblée, on crée des entités gigantesques pour une seule politique sectorielle. A partir d'un certain stade, on peut effectivement se demander s'il ne serait pas plus raisonnable de fusionner tout de suite. Les associations à but déterminé ne sont donc pas la solution à tous les problèmes, et devraient plutôt être l'exception.

**Selon vous, la fusion devrait être seulement un «ultime recours». Certaines voix prophétisent que d'ici l'an 2030, le nombre des communes politiques pourrait passer de 2700 à 500.**

Je ne le crois pas – mais on observe manifestement une tendance aux fusions. Je ne suis pas favorable aux fusions pour le

plaisir de fusionner. En disant «ultime recours» je veux dire: lorsqu'il ne reste aucune autre solution, alors il est possible et nécessaire de franchir le pas. Ce n'est pas seulement une question politique, mais aussi une question sociale. Je suis convaincu que l'on devrait collaborer aussi souvent que possible. Mais on ne devrait se marier – je dis toujours que la fusion est en fait un mariage – que lorsque plus rien d'autre n'est possible.

**Vous faites quasiment un plaidoyer pour les communes célibataires! Et bien sûr, quand on n'est pas amoureux, on ne devrait pas se marier?**

(Rires) Oui, c'est exactement cela – bien souvent, cet amour fait défaut... Il ne suffit pas de justifier une fusion en disant que l'on travaille déjà en étroite collaboration et que du coup, on pourrait tout aussi bien fusionner. Je ne sais pas si les gens qui propagent les fusions de communes sont suffisamment sensibilisés à cette problématique. D'après moi, il existe très exactement un motif impérieux de fusion, à savoir lorsque les autorités ne peuvent plus être désignées.

**Comment motivez-vous votre attitude critique à l'égard des fusions?**

Lorsqu'une commune financièrement faible est appelée à fusionner avec une commune riche, les chances de succès sont relativement minces d'entrée de jeu. L'expérience montre en outre que le gain financier tiré d'une fusion n'est généralement pas énorme parce que les entités plus grandes deviennent souvent plus chères. En effet, il faut créer des unités gérées de manière totalement professionnelle, alors que les précédentes travaillaient davantage à titre honorifique. Pour moi, il est essentiel que la volonté de fusion vienne d'en bas. Les cantons peuvent prévoir des systèmes d'incitation, mais ne doivent exercer aucune pression. Les projets issus d'un simple décret du gouvernement cantonal sont voués à l'échec. La conviction doit venir d'en bas, et les possibilités de collaboration doivent être épuisées. Je ne crois pas non plus que les fusions de communes soient positives sur le

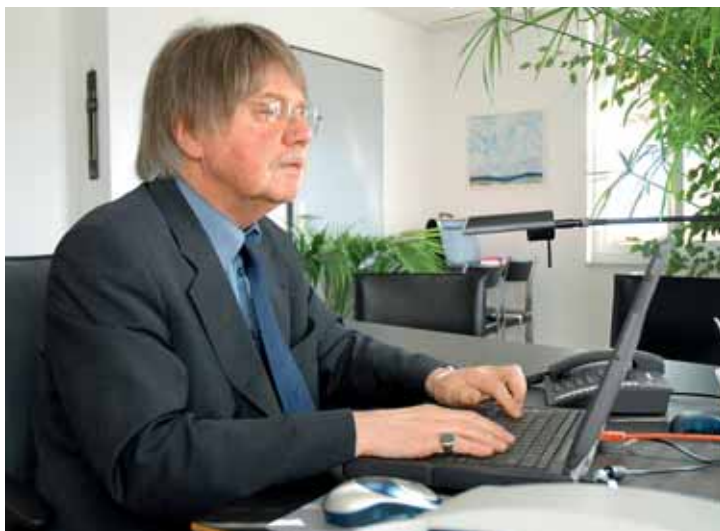
plan de la démocratie. La taille accroît l'anonymat, les citoyens se détachent de la commune, assistent moins souvent à l'assemblée communale.

**L'autonomie des communes s'est également introduite dans la nouvelle Constitution fédérale. L'Association des Communes Suisses et l'Union des Villes Suisses ont lutté pour l'insertion de ce que l'on appelle l'article sur les communes – l'article 50. A-t-il apporté quelque chose de concret aux communes?**

Le professeur Ulrich Zimmerli a écrit un jour que l'article 50 était le seul article de toute la nouvelle Constitution qui ait apporté une réelle innovation sur le fond. L'Association des communes ainsi que l'Union des villes ont beaucoup obtenu grâce à l'article sur les communes: dans la procédure de consultation et s'agissant des contacts avec la Confédération. Autrefois, la Confédération disait simplement: «Les communes ne nous regardent pas, c'est l'affaire des cantons.» Maintenant, nous avons pu nouer de très nombreux contacts directs entre les associations communales et la Confédération. Auparavant, le système de consultation était très rudimentaire. L'Association des communes et l'Union des villes sont désormais inscrites dans la loi sur la consultation comme destinataires de la consultation. En se fondant sur l'article 50, on a également institué la Conférence tripartite sur les agglomérations – un organe stratégique important qui réunit pour la première fois les trois partenaires fédératifs, et qui discute de tous les problèmes des agglomérations. Le prestige des communes, qui n'était pratiquement pas perçu jusque là au Palais fédéral, en a été totalement modifié.

**Avec la réforme de la péréquation financière, le principe de subsidiarité a été ancré dans la Constitution. Il est qualifié de non justiciable, mais s'applique fondamentalement aussi aux rapports communes-canton. Le principe de subsidiarité est-il vécu dans la pratique?**

Le principe de subsidiarité n'est contesté nulle part. Il signifie en effet qu'une tâche publique doit être assumée au niveau le mieux approprié pour cela. Cela doit se faire le plus près possible des citoyens. Les cantons sont heureux qu'il existe un principe de subsidiarité – on ne constate aucune tendance à égratigner ce modèle. Lorsque sur la base de la problématique sociale il s'avère qu'un problème peut être mieux résolu à un niveau supérieur, c'est au débat politique de savoir comment le réorganiser. Je ne doute pas que la répartition des tâches puisse être résolue au niveau politique. Lorsqu'il y a nouvelle distribution de tâches, que le financement est



Ulrich Isch: «Selon moi, les fusions de communes ne doivent être réalisées qu'en ultime recours.»

réglé, cela implique toujours un grand débat politique, qui est généralement plutôt tranché «commune par commune». Les communes ont beaucoup de poids dans les parlements cantonaux. L'autonomie des communes est ici protégée par la démocratie.

**Il y a trois ans, la Suisse a signé la «Charte européenne de l'autonomie locale» du Conseil de l'Europe. Les communes connaissent-elles cette charte, savent-elles quels droits ce traité de droit international public leur accorde?**

Nous nous sommes battus pendant des années pour cette charte, et nous avons essayé d'en faire comprendre l'importance aux communes. Mais je ne crois pas que les communes soient conscientes des garanties accordées par la charte. Pour les communes, ce qui est important, c'est la législation nationale parce que c'est elle qui leur donne des possibilités. Tant qu'aucun problème grave ne se posera à cet égard, les communes se contenteront de prendre acte de la charte, de saluer le fait qu'à peu près les mêmes principes d'autonomie locale soient protégés au niveau européen que dans le droit interne, mais pas davantage. Mais il est tout à fait possible qu'il se présente tout à coup un cas touchant l'autonomie communale et qui soit

défendu devant le Tribunal fédéral à l'aide de la charte. Mais manifestement, cela n'a encore jamais été nécessaire jusqu'ici.

**Vous quittez la présidence de l'Association des Communes Suisses. Où voyez-vous le principal défi que vos successeurs auront à relever ces prochaines années, en liaison avec les communes suisses?**

Le plus grand défi pour les communes consiste à pouvoir continuer à assumer leurs tâches, qui deviennent de plus en plus compliquées et présentent des strates multiples. Il est important que l'on sensibilise les communes au fait que l'on peut réunir beaucoup de savoir-faire précisément auprès des hautes écoles spécialisées. Car sans savoir-faire professionnel, rien ne va. On n'est plus à l'époque où l'on pouvait dire dans la commune: «Je vais assumer cette fonction, et le tour sera joué.» Mais cela fait déjà assez longtemps que je suis impliqué, et je suis convaincu que dans toutes les communes, même les plus petites, on doit disposer de certaines connaissances professionnelles afin d'assurer la continuité. C'est pourquoi il tient à cœur pour l'Association des Communes Suisses d'ouvrir aux communes les portes des hautes écoles spécialisées. L'Association plaide pour que les communes puissent

continuer à s'acquitter convenablement de leurs tâches. En tant qu'association, on peut longtemps se battre pour l'autonomie des communes auprès des cantons et de la Confédération, mais en fin de compte, les communes doivent être en mesure de mener à bien leurs tâches.

**Et cela est possible même dans une commune de 500 âmes?**

Oui. Après tout, savoir si l'on peut conserver les petites communes n'est pas seulement une question politique, c'est aussi une question sociale. On ne peut pas simplement se contenter de gérer une commune, et au bout de quatre ans chercher des gens pour pourvoir les postes communaux. En tant que président de commune, il faut constamment rester en contact avec les individus. Là où la vie du village, la vie culturelle, la cohésion d'une commune fonctionne encore quelque peu, on trouve aussi des individus qui acceptent de se mettre à disposition. Mais là où cela n'est pas le cas, des problèmes se posent avec le principe de milice. Le travail dans une commune n'est pas seulement un travail politique, ni une simple exécution de tâches, c'est aussi une mission sociale.

*Interview: Kilian Meyer, licencié en droit, doctorant à l'Université de St-Gall*