

La démocratie a-t-elle besoin des communes?

Des tâches devenues plus complexes nécessitent des communes autonomes. Avec une coopération intercommunale, elles résolvent discrètement des problèmes d'efficacité et de finances, mais créent des déficits démocratiques.

Le 7 mai 2006, la Suisse a vécu une révolution politique: le corps électoral de la Landsgemeinde glaronnaise a décidé de fusionner dans le canton d'environ 38 000 habitants les 25 communes locales, 18 communes scolaires, 16 communes d'assistance sociale et neuf communes bourgeoises en trois communes. Le gouvernement en avait proposé dix, mais un citoyen demanda une rupture radicale. A l'issue d'un débat enflammé, il était clair que la Landsgemeinde avait liquidé la structure traditionnelle des communes.

Peu de fusions importantes

La Suisse a eu de la peine à y croire. Entre 1850 et 2006, 463 communes avaient bien disparu lors de fusions. Mais par rapport à maints pays de l'UE, par exemple le Danemark, où plus de

1000 communes ont été réduites en deux étapes à moins de 100 depuis 1970, jamais il n'y avait eu en Suisse de fusions de grande ampleur. En 1893 et en 1934, la ville de Zurich avait absorbé 20 villages suite à l'industrialisation. Les ouvriers des nouvelles fabriques payaient autrefois les impôts à leur place de travail. La ville est devenue riche, les communes périphériques, où les loyers étaient bon marché, sont devenues pauvres, et ont été sauvées par cette incorporation. Quelques rattachements de moindre importance ont également eu lieu dans d'autres villes suisses.

Ensuite, le paysage communal est resté en grande partie inchangé durant près

d'un siècle. Après la Deuxième Guerre mondiale, le Mittelland s'est développé vers des agglomérations. Les régions de montagne ont perdu de la population, les zones habitées et les frontières communales se recouvraient de moins en moins. De nombreuses communes n'arrivaient plus à résoudre leurs problèmes de manière autonome. Mais les fusions de communes étaient un tabou politique.

«Une incitation financière a généralement peu d'importance»

Associations et externalisations

Mises face au dilemme de devoir résoudre des problèmes plus complexes à l'échelon d'un territoire plus vaste sans perdre de leurs structures traditionnelles, les communes ont créé des réseaux de coopération: en particulier des associations intercommunales qui fournissent certaines prestations à plusieurs communes. Plus tard aussi des externalisations de tâches à des entreprises (Public Private Partnership). Les domaines de coopération se sont étendus: pompiers, service civil, écoles, élimination des déchets, eaux usées, approvisionnement en eau, services d'aide et de soins à domicile (Spitex), construction de routes, bâtiments publics, transports publics, prise en charge des adolescents, personnes âgées, chômeurs, toxicomanes, police municipale, culture, etc.

De plus en plus de communes travaillaient en associations CIC et PPP de moins en moins claires. Entre 1995 et 2005, le Monitoring des communes¹ a recensé 42 000 projets de réforme communaux, dont 55% transcommunaux (CIC). Pour garder une image identitaire, la plupart des communes ont gardé à la maison communale les activités centrales: permis de construire, contrôle des habitants et finances. Ainsi est-on parvenu à garder et à améliorer le niveau de prestations du niveau communal de l'Etat. Et à préserver la façade de l'autonomie des communes.



Landsgemeinde à Appenzell.

Photo: appenzell.info

Rainer J. Schweizer

Professeur émérite de droit public, de droit européen et de droit international, Université de St-Gall.



Démocratie?

Dès les années 1990, les cantons de Thurgovie, Fribourg, Soleure et Berne surtout ont commencé à réunir les petites communes. Mais du point de vue institutionnel, la commune villageoise «autonome» tout comme le «canton souverain» continuaient à briller en tant que piliers fondamentaux de la démocratie helvétique. Dans ce contexte, la radicalité de la fusion glaronnaise a été perçue comme un sacrilège choquant. Qu'un canton montagnard, dont plus des deux tiers des citoyens étaient conservateurs, jette tout à coup pardessus bord toute sa tradition communale, n'était guère explicable que si quelque chose ne s'était pas passé correctement.

Les adversaires de la fusion essayèrent de renverser la décision. L'on saisit le Tribunal fédéral parce qu'il y avait eu violation de l'autonomie des communes. En 1997 déjà, les adversaires de la fusion de la commune thurgovienne de Frasnacht avaient réagi de la même manière. Les années suivantes, les opposants aux fusions dans les cantons de Berne, des Grisons, de Lucerne et du Tessin firent de même. Dans le cas de Glaris et dans la plupart des autres cas, le Tribunal fédéral rejeta la plainte avec renvoi à l'art. 50 de la Constitution fédérale, qui ne garantit l'autonomie des communes que dans le cadre du droit cantonal. Au niveau politique, un comité d'initiative demanda la convocation d'une nouvelle Landsgemeinde dans le but d'annuler la fusion. Le gouvernement et le Landrat donnèrent suite à la demande. Mais en novembre 2007, une Landsgemeinde extraordinaire entérina la décision de 2006 à une majorité encore renforcée.

Glaris et les conséquences

Ensuite commença la nouvelle mise en place des structures communales. Mais la rupture entre partisans et opposants n'était pas surmontée. Les critiques continuaient à prétendre que la décision était un «accident» du système de la Landsgemeinde et que, lors de la

deuxième assemblée, il s'était surtout agi pour les citoyens de protéger l'institution de la Landsgemeinde contre le reproche capital selon lequel elle n'était pas capable de traiter les problèmes complexes d'aujourd'hui. Les partisans soulignent que la fusion radicale n'est pas une erreur, mais une démarche logique consécutive à trois décisions de la Landsgemeinde axées sur l'avenir: une réforme du gouvernement et de l'administration en 2004, la fusion des communes en 2006 et, avant la deuxième votation sur la fusion des communes en 2007, l'abaissement du droit de vote à 16 ans.

Depuis la révolution de Glaris, le processus de réforme communal se poursuit à un rythme soutenu dans tout le pays. Entre 1850 et 2015, 879 communes ont disparu lors de fusions. En 2015, il en est resté 2324. Mais les communes suisses sont demeurées petites: en 2013, la taille médiane s'élevait à 1224 habitants (la médiane partage en deux la liste des communes: l'une des moitiés comporte davantage d'habitants, l'autre moins). Avec une médiane de 400, ce sont les Grisons qui ont les plus petites communes, puis vient le canton du Jura (552), Vaud (658), Uri (774), Schaffhouse (835) et Berne (970). Si l'on excepte Bâle-Ville, ce sont Glaris (12991), Zoug (8795) et Obwald (4896) qui ont les plus grandes communes².

De plus en plus de cantons planifient maintenant systématiquement les fusions avec des incitations financières. Mais même dans les dix cantons où la fusion forcée est licite, l'on mise dans la pratique largement sur le libre

choix. Les observateurs s'accordent à dire que la solution radicale glaronnaise n'est pas un modèle idéal. Dans leur livre: «Réformes dans les cantons et les communes», l'économiste Reto Steiner et les politologues Andreas Ladner et Pascal Reist³ plaident pour des «réformes mesurées». «Des solutions simples à des sociétés et des problèmes complexes» sont une «illusion»; que pour résoudre les problèmes communaux, la tendance allait vers la construction d'organisations fonctionnelles spécifiques au lieu des structures d'origine historique. De telles unités nécessitaient de plus en plus une «taille minimale de l'entité territoriale». Il fallait que les fusions «se fassent de bas en haut». D'après eux, il est également souhaitable que, à l'échelon communal et cantonal, de grandes unités gérées de façon

professionnelle puissent occuper une position juridique différente de celle des petites. Ils considèrent les réorganisations territoriales étendues comme «non compatibles avec la culture politique de la Suisse».

Après les premières expériences de Glaris, le professeur émérite st-gallois de droit public et de droit international Rainer J. Schweizer prévient que

«Des fusions doivent croître du bas en haut.»

les fusions à tout va détruisent les sociétés civiles existentielles pour les communes; que l'administration communale glaronnaise a perdu en masse des collaborateurs qualifiés et expérimentés lors de cette centralisation extrême.

Schweizer critique aussi le fait que les nouvelles structures communales ne soient souvent guidées que par des objectifs financiers mais qu'en fait, le potentiel d'économies est «régulièrement surestimé». Mais ceci est relativisé par l'économiste st-gallois et consultant en organisation Roger Sonderegger, qui a participé à l'établissement des nouvelles communes glaronnaises: «De nouvelles structures seraient certainement plus performantes», mais ne comporteraient pas immédiatement un potentiel de baisse de coût, ceci ne devrait se réaliser qu'au cours d'une deuxième période législative.

Le Tessin passe à la vitesse supérieure

Actuellement, c'est le canton du Tessin, avec une population de 330 000 habitants, qui planifie de la manière la plus déterminée. L'objectif du gouvernement est de réduire à 23 le nombre des 135 communes. Seront principalement fusionnées les localités rurales. Autour de Lugano, Locarno, Bellinzona et Mendrisio sont planifiées par fusions des villes comprenant entre 9000 et 50000 habitants. La ville de Lugano, place bancaire économiquement privilégiée, a déjà rattaché 15 communes et presque quintuplé à 50000 le nombre des habitants. En prévision d'une votation projetée cet été, l'on essaie soigneu-

Andreas Ladner

Politologue et professeur à l'Institut de hautes études en administration publique (IDEHAP) de l'Université de Lausanne.



sement autour de Bellinzone, le chef-lieu, de motiver au regroupement de 17 communes (voir «CS» 3/2015). Le projet du Grand Locarno est bloqué par la résistance des communes. Le «Nouveau Lugano» figure au premier plan en tant que précurseur de projets d'agglomérations en cours au niveau national. La ville de Lucerne a franchi une première étape en fusionnant avec Littau, passant à 77 000 habitants. A Soleure, Aarau et Baden, villes et agglomérations font connaissance.

Les responsables ne sont plus reconnaissables

Dans la pratique politique cependant, maintes fusions planifiées dans les cantons ne réussiront guère à court terme. C'est ce que montre l'échec des fusions dans les cantons de Berne et de Fribourg lors des votations populaires du 9 mars 2015. Les observateurs y voient notamment deux raisons: dans tous les cantons, il y a aujourd'hui une péréquation financière intercommunale à l'image de la RPT nationale. Celle-ci permet même aux toutes petites communes de survivre. Les incitations financières que les cantons laissent entrevoir pour les fusions ne sont la plupart du temps pas importantes.

Dans les projets d'agglomérations en cours, un obstacle à la fusion a été observé clairement il y a cent ans déjà lors des absorptions de communes zurichoises: les zones périurbaines privilégiées par leurs paysages qui, sans fournir de prestations particulières, attirent de plus en plus de contribuables très fortunés avec de bas tarifs fiscaux, ne voient que des désavantages dans les fusions. Elles

peuvent bloquer la fusion d'agglomérations. La commune fribourgeoise de Greng au bord du lac de Morat en est un exemple frappant: ses 180 habitants bénéficient du taux d'imposition de loin le plus bas du canton.

Dans l'ombre des projets de fusions, les coopérations entre communes et acteurs privés continuent de croître. Le plus souvent destinées à augmenter l'efficacité et diminuer les coûts, elles minent la clarté et le pilotage démocratique de proximité des trois niveaux institutionnels étatiques que les pays étrangers envient souvent à la Suisse. Dans le fouillis de coopérations, il devient de plus en plus difficile de reconnaître qui porte la responsabilité de quelles prestations. Les accords de partenariat sont souvent dirigés par des personnes qui n'ont pas été élues par le peuple, mais nommées par l'exécutif. Jusqu'ici, cela a posé peu de problèmes; selon Ladner, cela vient du fait qu'en Suisse, l'on est le plus souvent très satisfait des prestations communales. Les gens se considèrent comme «consommateurs» des prestations communales et se contentent d'avoir la possibilité de se prononcer «de cas en cas»⁴.

L'agglomération en tant que communauté

En Allemagne, l'on discute de modèles de «participation des citoyens», où ceux qui sont directement concernés peuvent exprimer leur opinion. En fait, il s'agit visiblement davantage d'accroître l'acceptation de décisions étatiques que de les organiser de façon démocratique. Pour la Suisse, Daniel Kübler et Brigitte Bijl-Schwab vont plus loin dans un ar-

Reto Steiner

Professeur, fait de la recherche et enseigne au Centre de compétences pour le management public (KPM) de l'Université de Berne.



ticle sur le «Thème politique et démocratie dans l'agglomération»⁵: les débats sur les caractéristiques institutionnelles des agglomérations ne devraient pas uniquement être axés sur la résolution de conflits entre les communes. Ils devraient être interprétés comme étape dans le processus de constitution de l'agglomération en tant que communauté politique. Le professeur Ladner dit à propos de ce thème: «Les réformes de réorganisations territoriales naissent souvent dans des projets concrets.»

Richard Aschinger

Sources:

- ¹ Reto Steiner, Andreas Ladner et al. Monitoring des communes 2005.
- ² Office fédéral de la statistique.
- ³ Pascal Reist est politologue et collaborateur scientifique à l'IDEHAP.
- ⁴ Steiner, Ladner, Reist: Gestaltungsempfehlungen für Kantone und Gemeinden. In: Steiner, Ladner, Reist (Edit.): Reformen in Kantonen und Gemeinden. Haupt, 2014.
- ⁵ Daniel Kübler, Brigitte Bijl-Schwab: Politik und Demokratie in der Agglomeration. In: Steiner, Ladner, Reist (Edit.): Reformen in Kantonen und Gemeinden. Haupt, 2014.

Publicité



OFFREZ UNE NOUVELLE VIE À VOTRE VIEUX VÉLO!

Sortir de la cave et partir pour l'Afrique...
Plus de 500 stations de ramassage reprendront gratuitement votre vélo usagé.

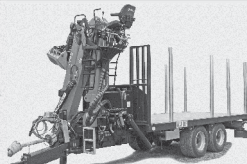
facebook.com/velafrica1 PC: 30-7391-3 velafrica.ch

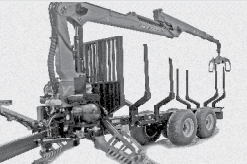


Mobilität mit Perspektiven



Walter Marolf AG 2577 Finsterhennen.....Notre travail commence là où le standard s'arrête


www.marolf.ch