

Monitoring des cantons 4

Autonomie communale

entre illusion et réalité

*Structures communales et politique structurelle communale des cantons
(Résumé)*

Lukas Rühli

Auteur Lukas Rühli, lukas.ruehli@avenir-suisse.ch
Éditeur Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Traduction Elisabeth Kopp-Demougeot, kopp.demougeot@bluewin.ch
Graphisme arnold.inhaltundform.com
Mise en page Daniel Peterhans, daniel.peterhans@a-if.ch
Production Druckerei Feldegg, www.feldegg.ch

© Avenir Suisse 2012

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Dans la mesure où Avenir Suisse a intérêt à la diffusion des idées, présentées ici, l'utilisation des résultats, données et graphes de cette œuvre par des tiers est expressément souhaitée si et seulement si la source est mentionnée de manière exacte et bien visible et conformément au droit d'auteur.

Commande assistent@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 00

Téléchargement www.avenir-suisse.ch/15464/monitoring-des-cantons-4-autonomie-communale-entre-illusion-et-realite

Sommaire

1 _ Contexte	_ 4
2 _ Politique structurelle communale des cantons	_ 7
2.1 _ Contrôle des finances et transparence	7
2.2 _ Péréquation financière intercommunale	8
2.3 _ Collaboration intercommunale	10
2.4 _ Encouragement des fusions	11
2.5 _ Classement général	13
3 _ Recommandations	_ 16
3.1 _ Conclusion	17

1_Contexte

La vivacité de l'autonomie communale conjuguée à la démocratie directe est décisive pour des prestations étatiques proches des citoyens, en adéquation avec les besoins réels, ainsi que pour la sobriété relative de l'appareil étatique de la Suisse. Elle constitue sans aucun doute l'un des fondements essentiels de la réussite du modèle «Suisse». Ces dernières décennies, cette autonomie s'est émiettée. Pour quelles raisons? Principalement en raison des exigences croissantes de la Confédération, des cantons et – ne l'oublions pas – des citoyens quant à la qualité et au professionnalisme des prestations des collectivités publiques ainsi qu'en raison du décalage croissant entre les structures spatiales institutionnelles et les espaces fonctionnels qui brise le principe de l'équivalence fiscale et entrave l'optimalisation de structures à une échelle supérieure (par ex. dans le domaine de l'aménagement du territoire). Les conséquences en sont la centralisation larvée des tâches et surtout des compétences de décision ainsi que le transfert d'une partie toujours plus importante des tâches communales à des syndicats de communes et autres entités de collaboration intercommunale, des institutions au sein desquelles les citoyens ont, dans la majorité des situations, moins de possibilités de participation que dans les communes. La part des tâches que les communes accomplissent de manière véritablement autonome s'en trouve considérablement diminuée.

Les questions centrales auxquelles le monitoring des cantons 4 tente d'apporter des réponses sont les suivantes: où en sont les communes suisses? Quelle est leur autonomie réelle? Et surtout: de quels instruments et de quelles stratégies les cantons disposent-ils pour créer ou préserver un paysage de communes autonomes et fortes et par conséquent freiner l'érosion de l'importance du niveau communal? Compte tenu de quelques aspects analysés dans cette étude il reste à souligner que l'autonomie communale n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'atteindre un but. Du point de vue économique, l'objectif est d'offrir des prestations étatiques qui soient proches des citoyens et en adéquation avec les besoins réels et de créer une concurrence efficace entre les entités territoriales qui soit favorable à une économie privée prospère. Du point de vue politique, l'objectif est de renforcer l'identification des citoyens à l'État et par conséquent la légitimation de l'action étatique. Du point de vue social, il s'agit d'associer également les citoyens moins privilégiés à la responsabilité collective. Le moyen d'y parvenir – et cela constitue l'hypothèse de départ de cette étude – passe par des communes fortes, capables d'accomplir une grande partie de leurs tâches de manière autonome.

À l'heure actuelle, les communes se trouvent dans une meilleure situation financière qu'il y a dix ou vingt ans. En 2009, il leur arrivait nettement plus rarement que dix ans auparavant de ne pas être en mesure de maîtriser les tâches leur incombant pour des raisons de surcharge ou faute de compétences spécialisées (KPM 2011). Pourquoi alors tant d'agitation?

La vivacité de l'autonomie communale conjuguée à la démocratie directe constitue sans aucun doute l'un des fondements essentiels de la réussite du modèle «Suisse».

Pourquoi cette fusionnisme? Tout simplement parce que ces deux observations ne reflètent pas pleinement la réalité.

- De nombreuses communes font état de la difficulté de trouver des candidatures appropriées à l'exécutif communal et à la direction des divers départements politiques parce que le centre de gravité de la politique communale s'éloigne de plus en plus des tâches faiblement polémiques (électricité, eaux, eaux usées, élimination des déchets, service du feu, écoles) et se déplace vers des questions plus controversées relevant de la politique des constructions, des transports, de l'aménagement du territoire, de la jeunesse, des étrangers et du social dont le traitement ne «rapporte» pas autant qu'auparavant en termes de réputation et de pouvoir et «exige» un travail et une exposition au public bien plus grande.
- L'autonomie communale réelle est nettement moindre que ne le révèle un coup d'œil superficiel à certains indicateurs (par ex. la comparaison des dépenses des communes et des cantons). Dans de nombreuses régions importantes, la compétence réglementaire/législative a déjà été conférée au canton et les communes assument plutôt le rôle d'organe d'exécution. Ces derniers temps, de nombreux cantons ont réalisé un nouveau transfert de compétences des communes au canton. Assez souvent, les communes en sont en partie responsables: leur poids politique est très important dans le cadre de l'élaboration et de l'aboutissement de projets qui intéressent la vie communale, par exemple les réformes de la répartition des tâches ou de la péréquation financière. Souvent soucieuses de préserver leurs acquis, elles ne veulent pas d'une péjoration de leur situation à la suite d'une réforme. De ce fait, elles entravent toute révision de la répartition des tâches susceptible de conduire à une augmentation de leurs charges. Cela permet également aux petites communes d'une capacité financière plus faible de se maintenir – surtout grâce à une péréquation partiellement déséquilibrée. Au lieu de créer des structures porteuses qui permettraient de maîtriser des tâches de plus en plus complexes, ces communes se condamnent elles-mêmes à une mise sous tutelle et condamnent au même sort des communes plus solides – qui seraient à même d'assumer des responsabilités plus importantes en termes de tâches et de financement.
- Le transfert de tâches communales centrales à des structures de collaboration intercommunale est en progression. L'autonomie des communes participantes s'en trouve de facto restreinte (même si cette limitation a été voulue et a fait, la plupart du temps, l'objet d'une décision démocratique). Dans la majorité des situations, la collaboration intercommunale entraîne une diminution plus forte de l'écoute et de la proximité des citoyens dans le domaine concerné qu'une fusion de communes. En effet, dans pratiquement toutes les formes de collaboration intercommunale, les possibilités de participation démocratique directe des citoyens sont moindres que dans des communes qui ont

L'autonomie communale réelle est nettement moindre que ne le révèle un coup d'œil superficiel à certains indicateurs.

fusionné et dont les tâches sont accomplies par la nouvelle grande commune. Quelques expériences cantonales montrent par ailleurs que la spécialisation croissante des dépenses externalisées renforce l'amour du détail et que des associations de communes prônent des solutions luxueuses qui n'entreraient guère en ligne de compte si elles étaient clairement basées sur l'examen des budgets communaux.

La situation financière relativement satisfaisante que connaissent à l'heure actuelle les communes ne signifie pas que les structures communales soient adaptées à notre temps. De façon générale, la situation financière des collectivités publiques s'est nettement améliorée depuis les années 1990 marquées par la crise de l'immobilier et une faible croissance. Quelques cantons ont affecté une partie des dividendes de la vente de l'or excédentaire reçus en 2005 de la Banque nationale à l'amortissement de la dette des communes; de nombreux cantons ont augmenté les transferts aux communes dans le cadre de la modernisation des systèmes péréquations financières. Enfin, d'un point de vue financier, les communes bénéficient de la centralisation de tâches avec une croissance dynamique des coûts.

La tendance à la centralisation qui a été observée n'indique pas une diminution de la capacité des communes à fournir des prestations. Au contraire: cette capacité s'est, en termes absolus, renforcée au fil du temps. Cependant, les exigences des citoyens, de la Confédération, de chaque canton – de façon générale la complexité des tâches – se sont accrues d'au moins autant. L'application de critères tels que la subsidiarité et l'équivalence fiscale pour définir la répartition des tâches entre cantons et communes induit inmanquablement une centralisation des tâches qui n'est que la conséquence logique de ces nouvelles conditions-cadres. Le transfert de compétences au canton n'est donc pas critiquable en soi. Il ne fait que refléter le fait que de nombreuses tâches accomplies auparavant au niveau local nécessitent aujourd'hui une approche régionale. En tant qu'unité de base du fédéralisme suisse, la commune qui est considérée comme un facteur essentiel du succès du modèle de la Suisse en raison de son offre de prestations au plus près des intérêts des citoyens perd donc progressivement de son autonomie. De (nouvelles) adaptations structurelles sont donc indispensables si les communes veulent continuer de jouer un rôle important – ou souhaitent renforcer celui-ci – dans la structure tripartite de l'État fédéral. Les cantons disposent de quelques instruments potentiellement efficaces pour soutenir les communes dans la réalisation de cet objectif.

2_Politique structurelle communale des cantons

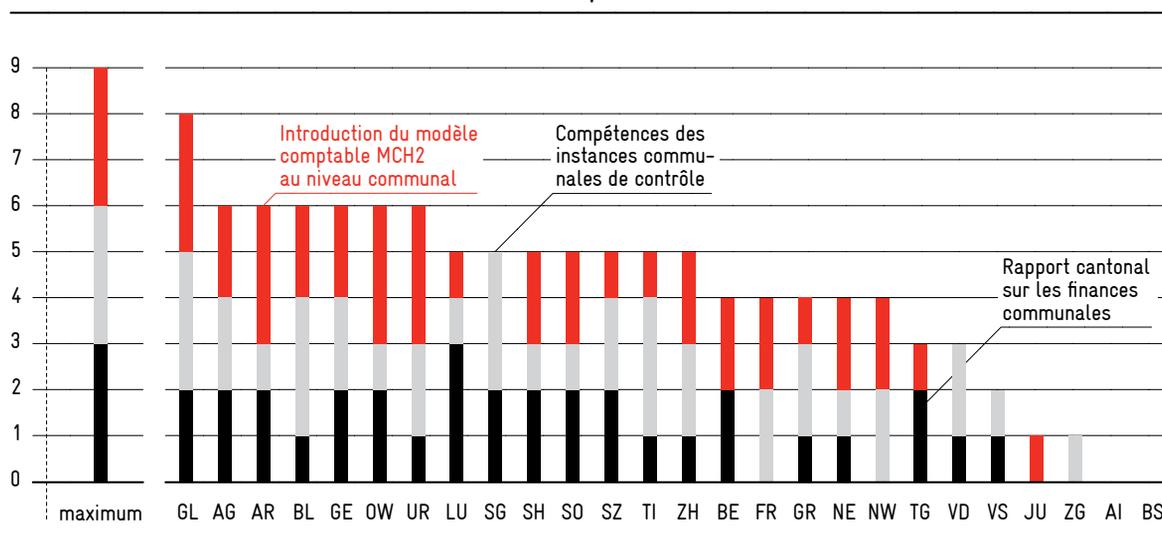
2.1 _ Contrôle des finances et transparence

Sous ces deux termes génériques, nous analyserons la présentation des rapports cantonaux sur les finances communales, les compétences minimales des organes communaux de contrôle et la date (prévue) de mise en œuvre du modèle comptable harmonisé MCH2 au niveau communal. À l'aide d'un rapport bien fait sur les finances communales, chaque canton peut rehausser la transparence sur les prestations des collectivités publiques et ainsi contribuer au bon fonctionnement de la mise en concurrence des collectivités territoriales. Un canton qui octroie beaucoup de compétences minimales aux organes communaux de surveillance (telle que la commission financière en Suisse romande) peut se permettre de réduire ses propres dépenses de contrôle tout en garantissant l'autonomie politique des communes. Schelker et Eichenberger (2003) apportent la démonstration que le contrôle minutieux effectué par les instances communales a un effet de frein sur les impôts et les dépenses. L'application du MCH2 par les communes donne une représentation (plus) proche de la réalité de la fortune, des finances et des revenus et constitue par conséquent une base de décision importante pour la politique communale et pour les contribuables.

Le canton de GL obtient 8 points sur 9 est en tête du classement dans le domaine «contrôle des finances et transparence». Le canton de GL a été le premier à introduire dans le sillage de la réforme de ses structures communales le MCH2 sur l'ensemble de son territoire. Par ailleurs, ses trois nouvelles communes ont l'obligation d'instituer des commis-

Figure 1

Instruments cantonaux de contrôle des finances et transparence (2011)



Source: enquête Avenir Suisse

sions de contrôle disposant de larges compétences politiques et le canton a donné des informations jusqu'à présent convaincantes sur les finances communales. Viennent ensuite six cantons bien classés (AG, AR, BL, GE, OW et UR) qui obtiennent 6 points. Les douze cantons figurant dans la large bande moyenne présentent un potentiel d'amélioration considérable de certains instruments: le canton de SG aurait intérêt à reconsidérer son attitude de refus du MCH2. Le canton de BE qui considère que les organes communaux de contrôle sont des «gouvernements de l'ombre» ne juge pas opportun d'en créer et fait confiance au contrôle des assemblées communales. Dans ce canton, les commissions de contrôle ne sont donc que de simples organes de révision des comptes annuels et la création de commissions financières est facultative. Le canton de ZH publie des données chiffrées complètes sur les finances des communes, mais n'en propose aucune analyse qui puisse guider le profane. Le canton de LU est à cet égard un exemple de bonne pratique. Les cantons de FR et NW passent à côté d'un bien meilleur classement en raison de l'insuffisance (FR) ou de l'absence (NW) d'informations sur les finances communales.

Les cantons de TG et de VD se retrouvent dans le dernier tiers du classement: le canton de TG qui a pourtant décidé de ne pas exercer de fonction de contrôle sur ses communes ne prévoit pas de compétences minimales claires pour les commissions communales de contrôle et le canton de VD n'établira pas de directives sur l'introduction du MCH2 dans les communes. Les derniers rangs du classement sont occupés par des cantons qui obtiennent des résultats inférieurs à la moyenne pour les trois critères étudiés.

2.2 _ Péréquation financière intercommunale

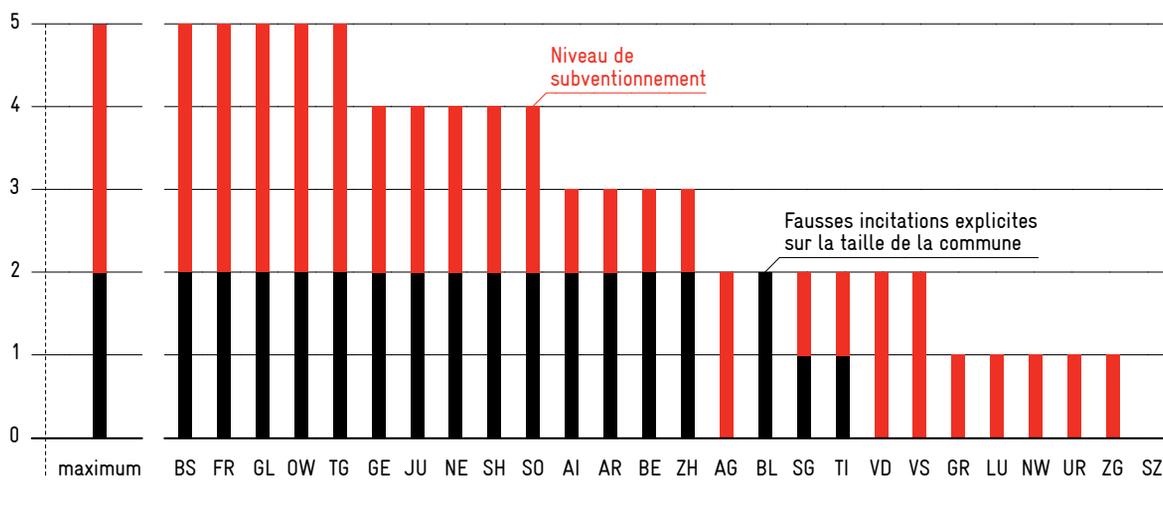
Dans ce chapitre, nous analyserons les aspects de la péréquation financière intercommunale susceptibles d'avoir des fausses incitations directes ou indirectes sur la taille des communes. On observe une incitation négative directe lorsque la fusion de deux communes identiques entraîne une diminution des montants compensatoires versés par le canton. Un système moderne de péréquation financière ne devrait pas privilégier les communes faiblement peuplées car une fusion de communes peut influencer sur les éventuelles «charges spécifiques liées à la petite taille» qui ne sont donc pas exogènes. Une incitation négative indirecte peut résulter du simple versement de montants compensatoires à des communes disposant de faibles ressources: dans la plupart des cas, la fusion d'une commune de faible capacité financière avec une commune moins faible financièrement entraîne une diminution des paiements compensatoires. Ce mécanisme s'accroît avec l'importance du soutien accordé auparavant par le canton à la commune de faible capacité financière. Ainsi, des «niveaux de subventionnement» élevés peuvent atténuer la pression sur les communes concernées et par conséquent, décourager le lancement de restructurations potentiellement efficaces.

Depuis les révisions les plus récentes de la péréquation financière à ZH et en VS, huit cantons pratiquent encore une péréquation financière favorisant explicitement les petites communes.

Figure 2

Aspects structurels de la péréquation financière intercommunale (2012)

Le maximum de points est obtenu lorsque la péréquation financière n'implique aucune fausse incitation explicite sur la taille de la commune et qu'elle fonctionne globalement avec de «faibles niveaux de subventionnement».



Source: enquête Avenir Suisse

Depuis les révisions les plus récentes de la péréquation financière à ZH et en VS, huit cantons (AG, GR, LU, NW, SZ, UR, VS, ZG) pratiquent encore une péréquation financière favorisant explicitement les petites communes. Dans les cantons de SG et du TI également, la péréquation financière comporte des éléments potentiellement dissuasifs pour les fusions. Depuis janvier 2011, le canton de VD a opté pour une voie complètement différente: une grande partie des contributions communales est redistribuée, non pas en fonction de leur potentiel de ressources ou de charges spécifiques, mais selon une échelle de progression basée sur le nombre d'habitants dans la commune. Le canton espère ainsi parvenir à une restructuration rapide de son paysage communal. Aussi efficace que puisse être cet instrument, la combinaison d'instruments de «péréquation financière» et de «promotion des fusions» est très discutable – surtout que ce canton propose en sus des primes explicites à la fusion.

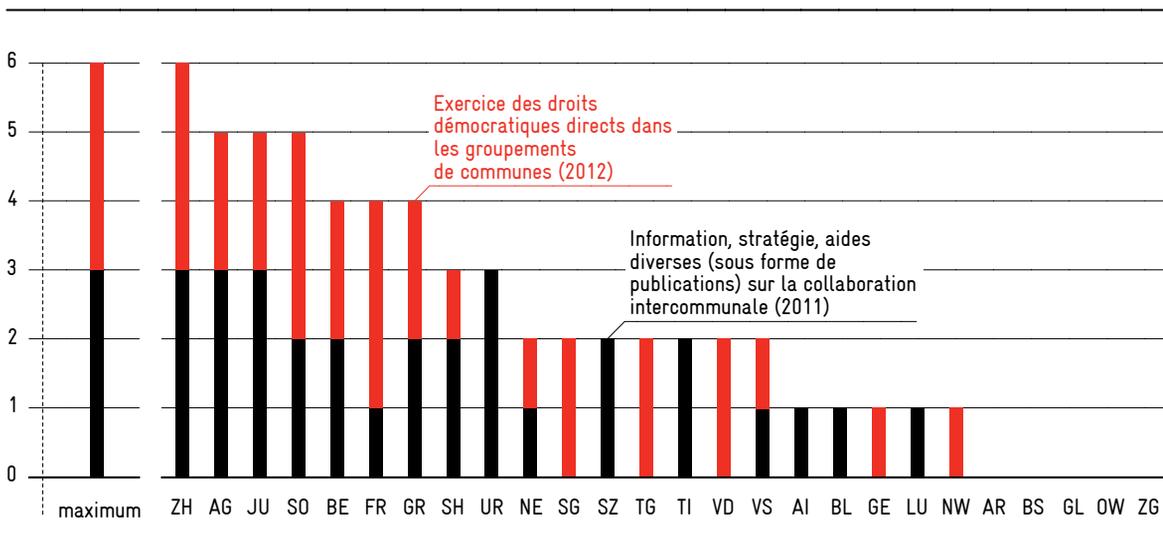
Dans les autres cantons, la péréquation financière n'a au plus qu'un effet indirect de conservation des structures communales qui résulte du simple versement de montants compensatoires. Ce mécanisme peut toutefois être très significatif: ainsi, dans sept cantons (BL, SZ, NW, ZH, ZG, TI et LU), plus d'un quart des communes profite de paiements compensatoires dépassant de plus de 50% leurs recettes fiscales. Globalement, la péréquation financière mise en place dans les cantons de Suisse romande contribue nettement moins à l'immuabilité des structures. Les cantons de GL (depuis la réforme des structures communales), OW et TG dont les communes de faible capacité financière reçoivent peu de subventions sont également bien classés.

2.3 – Collaboration intercommunale

Ce chapitre évalue les informations, stratégies et aides publiées par les cantons sur la collaboration intercommunale ainsi que les exigences cantonales minimales concernant la participation des citoyens aux décisions des syndicats de communes. Même s'il n'est guère dans l'esprit de l'autonomie communale d'obliger les communes à transmettre aux cantons tous les détails de leur collaboration intercommunale, il serait souhaitable que les cantons s'efforcent de suivre les grandes lignes de la collaboration intercommunale afin d'identifier les évolutions indésirables qui pourraient apparaître. Souvent, le canton lie la formulation de ses orientations stratégiques dans le domaine de la collaboration intercommunale à cette fonction d'observation. De plus, les cantons peuvent publier des guides et aides diverses à l'attention des communes dans le but d'une simplification de la planification (stratégique) et de la mise en œuvre de la collaboration intercommunale. En fixant des conditions-cadres appropriées au niveau législatif, les cantons devraient par ailleurs favoriser une optimisation des prestations par la collaboration intercommunale. Une attention particulière est accordée à la sauvegarde des droits démocratiques directs de la population dans les groupements de communes.

Dans le domaine «Information, stratégie, aides diverses», les cantons d'AG, du JU, d'UR et de ZH obtiennent les meilleurs résultats. Les cantons d'UR et de ZH brillent surtout par leur présentation complète de la répartition de la collaboration intercommunale; le canton d'AG excelle avec son guide complet et bien structuré de la collaboration intercommunale et le canton du JU doit son bon rang essentiellement à sa documentation consciencieuse sur les orientations stratégiques possibles dans le domaine de la collaboration intercommunale. De façon générale, la collaboration intercommunale semble être un domaine sur lequel les

Figure 3
Conduite de la collaboration intercommunale (2011/2012)



Source: enquête Avenir Suisse

cantons sont plutôt mal informés. Onze cantons ne produisent aucun document pertinent sur la collaboration intercommunale.

Les cantons de SO, ZH et FR fixent les exigences les plus élevées dans le domaine des droits de participation de la population aux syndicats de communes. Les six premiers cantons de la bande centrale ont édicté, à côté de leurs dispositions sur les syndicats «traditionnels» de communes, des dispositions légales applicables à certains regroupements spécifiques qui garantissent l'intégralité des droits de participation démocratique des citoyens: les cantons de FR (1996), VD (2006) et du JU (2010) ont créé des bases légales spécifiques pour la collaboration au sein des agglomérations. Mais dans ces trois cantons, la collaboration via les syndicats traditionnels de communes reste jusqu'à présent prédominante. Dans le canton de FR, une «agglomération» unique vient seulement d'être créée en application de la loi sur les agglomérations. Dans le canton de SG également, les tentatives pour hisser à un niveau supérieur de légitimation démocratique la collaboration intercommunale dans le cadre d'associations à buts multiples n'ont pas encore porté leurs fruits. Le canton de BE vient de se lancer dans la phase initiale de construction de conférences régionales sur l'ensemble du territoire. Jusqu'à présent, la collaboration d'associations à buts multiples respectant intégralement les règles de la démocratie directe ne prend le pas sur la collaboration dans le cadre de syndicats traditionnels de communes que dans le canton des GR avec ses associations régionales sur l'ensemble de son territoire.

Onze cantons au total prévoient le droit de referendum au sein de tous les regroupements de communes. Six de ces onze cantons ont également instauré le droit d'initiative. Dans les syndicats classiques à objectif unique dont les tâches sont le plus souvent de nature opérationnelle (par ex. approvisionnement en eau, évacuation des eaux usées, éliminations des déchets), ces droits présentent de facto une importance moindre car ils concernent des domaines attirant moins l'attention populaire. Dans ces syndicats la constitution (forme et structure) de l'organe habilité à prendre des décisions est en revanche d'une importance primordiale: Un groupement de spécialistes non élus ne se réfère pas suffisamment aux dépenses générales de la commune pour établir le budget du syndicat et a pour cette raison tendance à rechercher des solutions onéreuses. Dans les associations à buts multiples de plus en plus nombreuses qui externalisent souvent les dépenses de nature stratégique (par ex. dans le domaine de l'aménagement du territoire), il est par contre extrêmement important de veiller au respect des droits populaires, et notamment des droits d'initiative et de referendum.

Onze cantons au total prévoient le droit de referendum au sein de tous les regroupements de communes. Six de ces onze cantons ont également instauré le droit d'initiative.

2.4 _ Encouragement des fusions

Dans l'ensemble des mesures d'encouragement des fusions, nous évaluons le soutien administratif et les incitations financières que les cantons accordent aux fusions de communes sous l'angle de leur importance et

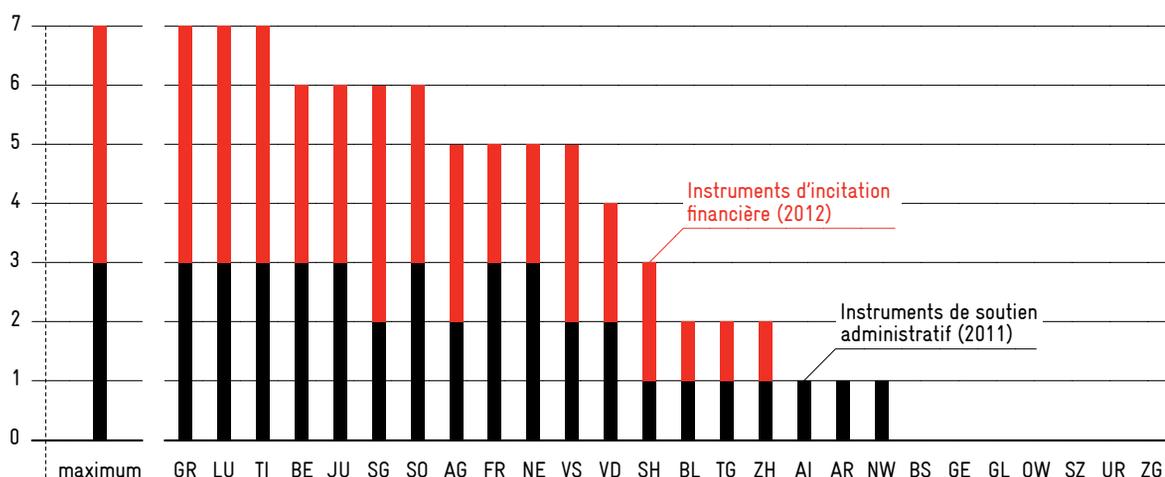
de leur degré de différenciation. En Suisse, une procédure à sens unique imposée du haut vers le bas n'aurait aucune chance d'être mise en œuvre au niveau politique en raison d'une sensibilité exacerbée à l'autonomie communale et serait, dans la plupart des situations, peu prometteuse par ailleurs. Il est donc d'autant plus important que les cantons donnent si nécessaire un appui technique et professionnel aux communes. Les cantons peuvent également assumer un rôle plus actif en prenant l'initiative de contacter les communes pour lesquelles ils estiment qu'une fusion serait particulièrement judicieuse. À l'heure actuelle, huit cantons (BE, aFR, GR, JU, LU, NE, SO et TI) ont adopté cette pratique. L'incitation financière aux fusions de communes permet d'aborder les externalités positives des fusions (par ex. dans le domaine de la péréquation financière ou de l'aménagement du territoire) ou les incitations négatives concrètes au niveau institutionnel (par ex. disparités financières entre des communes qui fusionnent). Le soutien financier devrait en principe intervenir de façon aussi ciblée et différenciée que possible pour éviter les effets d'aubaine lors de fusions, voire empêcher les fusions non judicieuses. Comme les cantons ne peuvent jamais estimer précisément le potentiel de synergies à long terme ou les externalités positives à long terme d'une fusion de communes, ils doivent opter pour certains compromis afin de différencier leur soutien financier.

Le soutien financier devrait en principe intervenir de façon aussi ciblée et différenciée que possible pour éviter les effets d'aubaine lors de fusions, voire empêcher les fusions non judicieuses.

Il n'est guère surprenant que les cantons qui encouragent les fusions de communes par des moyens financiers le fassent aussi au niveau administratif. Les deux critères d'évaluation retenus pour le domaine de l'encouragement des fusions de communes sont donc connexes. Trois cantons

Figure 4
Encouragement des fusions (2011/2012)

Le canton de GL a déjà achevé la réforme de ses structures communales et se voit donc attribuer 0 points. Par ailleurs, l'évaluation ne prend pas en considération les révisions des bases légales annoncées dans les cantons d'AI, UR et ZH. Pour le canton de VD, l'évaluation n'a pris en considération que les primes aux fusions et pas le système de péréquation financière favorisant les grandes communes.



Source: enquête Avenir Suisse

(LU, SG et TI) déterminent de cas en cas le montant forfaitaire qu'ils allouent aux fusions et peuvent ainsi tenir compte des spécificités de chaque fusion (disparités de la capacité financière et nombre de communes participantes, potentiel de synergies escomptées). Les neuf autres cantons qui allouent des incitations forfaitaires aux fusions font un calcul de la situation ex ante selon les critères fixés dans leur loi. Cette manière de procéder n'est pas forcément moins bonne que celle qui consiste à fixer un montant de cas en cas car elle assure une plus grande sécurité juridique et tient compte du fait que les sommes allouées selon l'autre modèle font souvent l'objet de négociations politiques et ne sont pas basées sur des analyses économiques pures. Les cantons des GR, du JU et du VS appliquent un système particulièrement spécifique de différenciation des montants prédéfinis dans la loi.

En plus ou en lieu des montants forfaitaires, les cantons peuvent verser des subsides d'encouragement aux fusions sous la forme d'une compensation de l'endettement ou du taux d'imposition. Outre les cantons de LU, SG et TI qui tiennent compte de ces éléments pour fixer le montant de leurs subsides de cas en cas, les cantons de SO et SH (compensation de l'endettement) et des GR (compensation du coefficient d'imposition) sont les seuls à suivre cette pratique. En 2012, en raison de l'effet incitatif potentiellement problématique de la compensation de l'endettement, le canton d'AG l'a remplacé par des montants forfaitaires. À signaler que la compensation temporaire de la diminution des recettes de la péréquation financière résultant de la fusion de communes est beaucoup plus répandue que ces deux instruments. Dix cantons ont recours à ce système. La durée du «maintien de la situation acquise» est très variable et peut aller de 2 à 15 ans.

Les analyses concernant l'ampleur de la collaboration intercommunale, la capacité de fournir des prestations, le système de milice ainsi que la situation financière des communes mettent en évidence un profond besoin de réformes des structures communales, surtout dans les cantons du JU, NE, TI, UR et VD. Ces cinq cantons ont manifestement identifié ce problème: les cantons du JU, NE et TI ont accordé un soutien administratif et financier aux fusions de communes; le canton de VD a choisi, en mettant en place la péréquation financière horizontale, une stratégie qui est discutable sur le plan conceptuel, mais qui n'en est pas moins efficace; seul le canton d'UR progresse plus lentement que prévu au niveau de la procédure législative. Il serait souhaitable que la dynamique en cours dans ce canton (domaine touristique d'Andermatt, adaptations des plans directeurs régionaux) gagne également les fusions de communes.

Les analyses mettent en évidence un profond besoin de réformes des structures communales, surtout dans les cantons du JU, NE, TI, UR et VD. Ces cinq cantons ont manifestement identifié ce problème.

2.5 _ Classement général

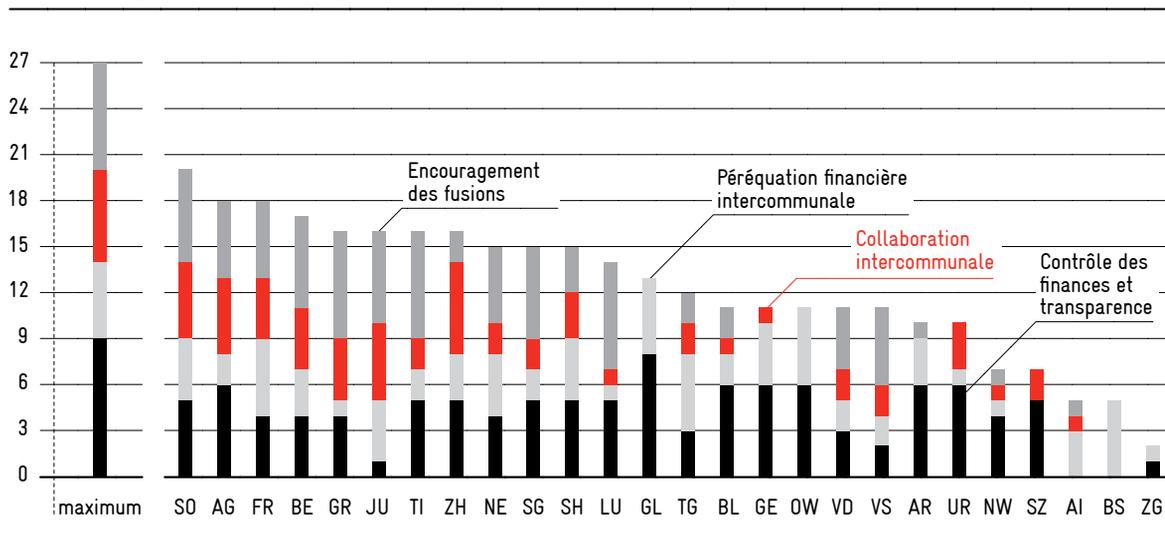
S'il est souhaitable d'atteindre, indépendamment de la structure communale et de la taille du canton, le score le plus élevé dans les domaines «contrôle des finances et transparence» et «péréquation intercommunale»,

un dispositif incomplet (transparence, stratégie, exigences démocratiques minimales) dans le domaine «collaboration intercommunale» peut être justifié par la faible diffusion de cette collaboration intercommunale. Cependant, ce cas de figure ne concerne assurément que les cantons d'AI, BS, GL et éventuellement OW. Il en va de même – dans des proportions même plus fortes – de «l'encouragement des fusions». Quand même: Aucune raison d'effectuer des restructurations au niveau communal se manifeste que dans le canton de GL et potentiellement dans les cantons d'OW et ZG.

Le canton de SO arrive en tête du classement général avec 20 points sur 27 (figure 5). Ce résultat étonne à première vue car le canton ne se distingue dans aucun classement partiel. Il ne doit pas cette première place à des résultats spectaculaires, mais à son bon score dans chaque domaine partiel. Ce canton accorde aux fusions de communes un soutien administratif et financier, mais de façon réfléchie: l'incitation financière de base est nettement plus basse que dans d'autres cantons, mais l'augmentation de ce montant pour les communes de capacité financière faible est significative. La loi soleuroise sur les communes prévoit pour les syndicats de communes les mêmes possibilités de participation démocratique directe que dans les communes et le Département des finances publie chaque année dans le cadre de la présentation du rapport financier communal un inventaire de tous les syndicats des communes et collectivités sous contrat de droit public. Les paiements de péréquation financière sont appréciables et ne posent aucun problème quant à leur incidence sur les structures communales. Des déficits sont observés uniquement au niveau des compétences des instances communales de contrôle. Ce canton ne prévoit qu'un contrôle ex-post des comptes annuels et des affaires

Le canton de SO ne doit pas cette première place à des résultats spectaculaires, mais à son bon score dans chaque domaine partiel.

Figure 5
Classement général de la politique structurelle communale



Source: enquête Avenir Suisse

ponctuelles par la commission vérificatrice des comptes qui peut être remplacée par un organe de contrôle externe. Une instance politique de contrôle (élue) n'est pas prévue.

La première moitié du classement réunit un nombre important de cantons pourvus d'un dispositif complet d'encouragement des fusions de communes. La même observation peut être faite, mais dans une moindre mesure, pour le classement partiel «Collaboration intercommunale». En revanche, quelques cantons qui ont obtenu des bons résultats dans les classements partiels «Contrôle des finances et transparence» et «Péréquation intercommunale» ne se classent que dans la deuxième moitié du tableau. La position des cantons dans le classement général est donc fortement tributaire de leurs résultats dans le domaine «Encouragement des fusions». Or, il s'agit précisément du domaine pour lequel certains cantons peuvent le plus facilement arguer qu'un engagement n'est pas souhaité par les milieux politiques ou ne se justifie pas économiquement. Si l'on fait abstraction de ce domaine partiel, le classement change radicalement: le canton de ZH progresse du 5^{ème} rang au 1^{er} rang (ex aequo avec le canton de SO); le canton de SH saute du 9^{ème} au 6^{ème} rang et GE et OW progressent du 15^{ème} au 7^{ème} rang. Par contre, le canton de BE recule du 4^{ème} au 7^{ème} rang, le canton du JU du 5^{ème} au 10^{ème} rang, les cantons des GR et du TI du 5^{ème} au 14^{ème} rang, le canton de SG du 9^{ème} au 14^{ème} rang et le canton du VS du 15^{ème} au 22^{ème} rang. Les changements les plus importants concernent le milieu du classement: en faisant abstraction du domaine «Encouragement des fusions», le canton de GL progresse du 13^{ème} au 3^{ème} rang tandis que le canton de LU qui précède celui de GL au classement général, recule au 19^{ème} rang.

Le canton de GL pourrait même être considéré comme le vainqueur caché du classement général. Depuis la fusion de ses 68 collectivités locales en 3 communes, ce canton n'a plus besoin de faire des réformes dans ce domaine. Par ailleurs, la disparition de presque toutes les collaborations intercommunales rend des mesures cantonales en la matière superflues. En additionnant les valeurs obtenues dans les deux autres domaines «Contrôle des finances et transparence» et «Péréquation financière intercommunale», le canton de GL arrive nettement en tête avec le nombre de points le plus élevé. Le canton d'OW figure en 2^{ème} position. Ce canton où aucune fusion de communes n'a pourtant jamais été effectuée peut faire l'objet du même commentaire que le canton de GL: le canton d'OW compte sept communes relativement grandes – compte tenu de son caractère rural – et présentait en 2008, selon une enquête auprès des secrétaires communaux, le niveau de collaboration intercommunale le plus bas de tous les cantons. Les résultats du canton d'OW méritent donc eux aussi une appréciation positive.

3_Recommandations

«Provoquer» l'autonomie Certes, la moitié des communes de Suisse compte moins de 1200 habitants. Cependant, la moitié de la population suisse habite dans des communes de plus de 8150 habitants. Se fonder sur la première catégorie de communes pour définir la répartition des tâches et les exigences minimales spécifiques est peut-être concevable politiquement, mais c'est un non-sens économique. En alignant les compétences législatives, mais aussi les exigences, sur les grandes communes, les cantons pourraient créer des incitations à la fusion qui ne nécessitent pas de gros investissements. De telles prescriptions diminueraient à court terme l'autonomie réelle des petites communes qui se verraient obligées de participer aux diverses coopérations, mais l'autonomie des grandes communes existantes et en devenir en serait renforcée (et une majorité d'habitants pourrait par conséquent bénéficier de prestations proches de leurs intérêts). Pour cette stratégie, il est important que les cantons vraiment délèguent aux communes la responsabilité des tâches concernées aussi largement que possible. Ils doivent être prêts à transférer aux communes non seulement la responsabilité de l'exécution et du financement de ces tâches, mais aussi les compétences réglementaires et décisionnelles. Par analogie avec le principe de l'équivalence fiscale, une meilleure concordance entre la réglementation, le financement et l'exécution des tâches devrait être retrouvée.

Eliminer les incitations négatives Avant de créer des incitations financières artificielles pour les fusions des communes, les cantons devraient s'efforcer d'éliminer tous les éléments dissuasifs présents dans leur système de péréquation financière et leurs lois spéciales. À l'heure actuelle, huit cantons continuent de privilégier les petites communes dans le cadre de leur péréquation financière. Par ailleurs, la simple existence de paiements compensatoires peut contribuer au maintien des structures communales. Il faut, dans une certaine mesure, s'en accommoder car la péréquation financière a pour premier objectif de favoriser l'occupation décentralisée du pays, et ses incidences structurelles sur les communes n'en sont qu'un effet secondaire. Cependant, il n'est guère judicieux de soutenir pendant des décennies de petites communes périphériques de capacité financière et potentiel de développement faibles grâce à un système de péréquation financière impliquant des versements supérieurs à leurs propres recettes fiscales, dans le seul but de maintenir à tout prix leur (pseudo)autonomie. Il serait préférable d'investir cet argent ailleurs et les régions concernées pourraient, par une réorganisation intelligente de leurs structures communales, freiner leur dépeuplement ou même retrouver un nouvel élan, même si les compensations qu'elles reçoivent sont moins élevées.

En alignant les compétences législatives, mais aussi les exigences, sur les grandes communes, les cantons pourraient créer des incitations à la fusion qui ne nécessitent pas de gros investissements.

Pas seulement de subventions générales pour les fusions, mais un soutien ciblé Étant donné qu'une répartition des tâches orientée sur les communes plus fortes ou un abaissement des paiements compensatoires de la péréquation financière sont des solutions difficilement praticables en politique et qu'il subsiste des éléments ponctuels et institutionnels dissuasifs des fusions de communes dont les cantons ne sont pas responsables, le soutien financier direct que les cantons accordent aux fusions de communes reste une option valable, même si cette approche peut être considérée comme une «seconde meilleure solution». Il est toutefois très probable qu'une telle mesure ne suffise pas à hisser partout les communes à un nouveau niveau de capacité à agir qui puisse leur faire reconquérir les compétences qu'elles avaient perdues et freiner la tendance à la centralisation. Une stratégie du haut vers le bas par laquelle le canton déterminerait tous les périmètres de fusions communales présenterait certains avantages par rapport à une stratégie de bas en haut. En règle générale, il n'est toutefois ni possible ni praticable – ni même souhaitable d'un point de vue de souveraineté des citoyens – de prendre des décisions sans consulter la population. Néanmoins, si l'opportunité de lancer des réformes coordonnées des structures communales se présente dans l'opinion publique il faut la saisir – comme le canton de Glaris l'a fait tout récemment.

Si l'opportunité de lancer des réformes coordonnées des structures communales se présente dans l'opinion publique il faut la saisir – comme le canton de Glaris l'a fait tout récemment.

3.1 – Conclusion

Il n'est pas possible de concilier les deux exigences selon lesquelles il faut d'une part accomplir des tâches toujours plus complexes de manière efficace et professionnelle et d'autre part que ces prestations soient fournies de manière autonome par des mini-unités institutionnelles, ceci afin de garantir des prestations au plus près des intérêts des citoyens. Deux scénarios (extrêmes) sont envisageables:

01_ La dynamique actuelle favorable aux fusions s'éclipse rapidement.

L'autonomie réelle des communes s'en trouve diminuée, voire très affaiblie. Pour la plupart, les décisions importantes sur les prestations publiques ne sont plus prises de façon autonome par les communes isolées, mais par des syndicats de communes ou sont imposées par les cantons.

02_ La dynamique favorable aux fusions se poursuit ou s'accélère. Plusieurs (petits) cantons suivent l'exemple du canton de Glaris et mettent en œuvre une réforme des structures communales sur l'ensemble de leur territoire. De ce fait, la tendance à la centralisation des tâches et des compétences de décision est freinée, voire inversée, et les communes assument à nouveau les tâches leur incombant de manière autonome.

À propos du scénario 1 Il serait présomptueux d'affirmer que l'accomplissement des tâches communales dans le cadre d'une collaboration flexible de petites communes juridiquement autonomes est voué dès le départ à l'échec. En raison de la petite taille, en comparaison internationale, des unités institutionnelles que sont les cantons suisses, il se pourrait en effet qu'une centralisation des tâches ne se traduise pas forcément par une diminution des prestations proches des citoyens. Par contre, il est erroné de prétendre, à l'instar des détracteurs des fusions de communes, que le maintien des structures communales historiques est le meilleur moyen de conserver des prestations publiques proches des citoyens: certes, les petites unités politiques favorisent le contrôle de l'action publique par les citoyens, augmentent la volonté de participation politique et garantissent par conséquent l'utilisation économe des deniers publics ainsi que des prestations conformes aux besoins. Néanmoins, ces efforts n'apportent rien si ces communes ne peuvent plus, en raison de leur petite taille, fournir des prestations essentielles de manière autonome. Nombre d'entre elles se transforment alors – en forçant le trait – en entités creuses dont l'ultime mission est de faire partager le sentiment patriotique permettant de sauver les apparences d'une pseudo-autonomie.

Il est erroné de prétendre, à l'instar des détracteurs des fusions de communes, que le maintien des structures communales historiques est le meilleur moyen de conserver des prestations publiques proches des citoyens.

À propos du scénario 2 Inversement, l'évolution décrite dans ce scénario montre que plus la taille des communes d'un canton augmente, plus la part de tâches cantonales et communales (selon les principes de «l'équivalence fiscale» et de la «subsidiarité») que les communes sont en mesure de réaliser de manière autonome (c'est-à-dire sans collaboration intercommunale) est importante. Un juste milieu (selon la théorie du trade-off) doit toutefois être trouvé entre cette part de tâches réalisées de manière autonome (qui augmente avec la taille d'une commune) et la proximité des prestations publiques (qui diminue avec la taille de la commune). Les fusions permettent toujours aux communes qui fusionnent de maîtriser plus de tâches de manière autonome. Cependant, des fusions perpétuelles conduiraient (du moins en théorie) à une situation où toutes les communes d'un canton se seraient regroupées en une seule à même d'assumer toutes les tâches communales et cantonales. Ce résultat aboutirait à une situation analogue à la variante de l'autre scénario extrême: toutes les prestations seraient centralisées par un canton dont les innombrables petites communes auraient perdu la capacité d'accomplir une tâche, même unique, de manière autonome. Aucune de ces options n'est souhaitable. La «taille optimale» d'une commune dont on peut déduire les besoins de réforme structurelle se situe donc – eureka! – entre ces deux extrêmes.

Toutes ces considérations un peu théoriques démontrent une chose: pour que l'autonomie des communes de Suisse ne devienne pas un mythe, de nouvelles réformes des structures communales sont nécessaires dans de

nombreux cantons. Ainsi, le proverbe chinois: «Est maître du passé celui qui sait se souvenir; est maître du futur celui qui sait changer» s'applique parfaitement à la situation.

- 01** _ L'autonomie communale est une valeur fondamentale de la Suisse. Une interprétation dépassée de cette autonomie risque néanmoins d'en diminuer la portée. La proximité du citoyen des prestations étatique s'en trouve menacée.
- 02** _ L'étude présente une analyse du rôle des communes suisses aujourd'hui: Sont-elles encore à même de remplir leur mission d'une manière indépendante? Dans quels cantons le besoin de réforme est le plus urgent?
- 03** _ Nous évaluons les mesures cantonales prises afin d'enrayer le déclin du niveau communal. Le contrôle des finances et la transparence, la péréquation intercommunale, la conduite des syndicats de communes et l'encouragement des fusions communales par les cantons y sont traités de manière systématique et approfondie.