

Fusions de communes: En quête d'un lien entre tradition et évolution

Allocution du professeur Wolf Linder

Chers invités,

Je salue l'invitation à votre assemblée communale qui donne à la Nouvelle Société Helvétique l'occasion de célébrer avec vous la remise du prix de la démocratie pour la fusion d'Escholzmatt-Marbach. La question des fusions communales n'est pour moi pas seulement un thème qui relève de mon activité professionnelle de politologue, mais évoque en moi aussi un ancien souvenir. En 1972, alors jeune politique, j'avais été nommé membre d'une commission chargée de la révision de la constitution thurgovienne. Or, Napoléon avait légué un héritage douteux, ayant créé une grosse confusion entre différentes catégories de communes sans les doter d'un cahier de charge précis. C'est ainsi que, sans complexes, je proposai de simplifier les structures communales par voie constitutionnelle. Mais les plus anciens me firent entendre raison : « Mon cher, impossible d'opérer du haut vers le bas. Cela ne marchera jamais. En Thurgovie, tu ne peux fusionner deux communes que si deux conditions sont remplies: Soit le syndic d'une des deux communes décède et on ne lui trouve pas de successeur, soit les deux communes nourrissent chacune le soupçon que l'autre est plus riche ».

C'était il y a 40 ans. Entretemps, beaucoup de choses ont changé. Les fusions entre communes sont devenues nombreuses. En 1990, la Suisse comptait encore plus de 3 000 communes, contre 2 500 actuellement. La liste officielle de la Confédération énumère pour l'année 2014 plus de 60 projets de fusion, dont plusieurs prévoient le regroupement de plus de 12 communes. Or, il ne s'agit pas exclusivement de petites communes, mais également de la fusion de centres urbains avec leurs périphéries respectives. Certains cantons accordent des aides financières pour faire avancer ces fusions. Nul doute que la décision de la Landsgemeinde glaronaise du 7 mai 2006 aura marqué le pas dans cette direction. Par le biais d'une réforme globale du canton, les 27 petites communes devaient être fédérées en 3 grandes unités communales.

Nombreux sont les motifs qui expliquent ce changement. Dans la plupart des cas, ces regroupements se font pour des raisons économiques. La professionnalisation et l'évolution des systèmes d'informatique ne débouchent sur de meilleures prestations à moindres coûts que lorsque la commune a atteint une certaine taille. Or, celle-ci fait défaut dans les cantons à multitude de petites, voire très petites structures communales. Le but de ces regroupements est de relever la qualité des prestations publiques. Mais certaines tendances politiques peuvent aussi être à l'origine d'un nombre croissant de fusions. Le système de milice n'est pas partout vraiment vécu. Le service politique en faveur d'une commune n'est pas toujours gratifiant. Il va donc sans dire qu'il est de plus en plus difficile de trouver des personnes qualifiées, à la hauteur des charges à assumer. Certaines communes du canton de Berne vont désormais jusqu'à déléguer les affaires administratives à une entreprise privée – preuve que le sens civique et l'appréciation de la valeur des institutions publiques ne sont plus une évidence donnée. Et si les fusions entre communes réussissent, c'est bien parce que les autorités publiques responsables ont su tirer leur leçon. Elles ont recours à des experts qui évaluent le mieux possible les répercussions de la dite fusion. Elles savent qu'elles doivent faire preuve de beaucoup de patience et choisir le moment propice. Les responsables politiques informent ouvertement les milieux concernés des avantages et des inconvénients de la démarche et ont conscience de l'essentiel – à savoir gagner la confiance de l'électorat.

Et en dépit de tout, l'opération n'aboutit pas toujours. Il existe une longue liste de fusions avortées. Sur les 320 tentatives de fusion entreprises au cours des 15 dernières années, 70 ont capoté. La tentative de fédérer un assez grand nombre de petites communes en une

seule plus grande, tel qu'au canton de Berne, aux Grisons et au Tessin, s'est avérée particulièrement risquée. Après tout, c'est évident : La fusion n'aboutit que si la décision est prise à l'unanimité, exigeant donc dans chacune des communes concernées l'obtention d'une majorité. L'expérience faite à Locarno montre à l'évidence qu'il est tout aussi difficile de construire autour d'une ville une agglomération composée de communes périphériques. La commune de Littau a, certes, été rattachée à la ville de Lucerne, mais pour Kriens, Horw, Ebikon et Adligenswil, autant de communes d'une certaine taille, cela n'entraîne pas en ligne de compte. Les antagonismes historiques entre ville et campagne y sont pour beaucoup. Les communes périphériques craignent de se retrouver, sans défense, confrontées à la suprématie de la grande ville. Alors qu'elles ne devraient pas poser de problèmes, les nombreuses fusions tentées entre communes de taille égale ne sont pas plus à l'abri d'échecs, alors que les observateurs neutres y voient autant de chances manquées dans les deux camps. Alors, s'agit-il d'autant d'exemples d'esprit de clocher ?

Je crains que cette explication ne soit trop sommaire. Les citoyens invoquent toute une série d'arguments à ne pas négliger. Leur mode de voir diffère souvent beaucoup de celui des experts technocrates, ils se méfient des tableaux synoptiques à l'aide desquels les économistes illustrent au centime près les avantages financiers de la fusion. Nul doute : La qualité des prestations publiques gagne souvent en professionnalisme, mais ne s'obtient guère à meilleur prix. Les hommes politiques seraient bien avisés de ne pas faire trop de promesses. Ils doivent savoir que les citoyens tiennent à leur autonomie communale. Ceux-ci savent qu'après la fusion ils ont, certes, leur mot à dire sur un plan plus large, mais perdent, en matière d'école, de service du feu, du budget, leur pouvoir décisionnel à l'intérieur de la plus petite entité dont ils avaient une vue d'ensemble. Les citoyens ont donc à cœur le principe de subsidiarité sur lequel se fonde la culture politique suisse. Cela signifie : La grande unité ne doit prendre en charge que ce qui dépasse les moyens de la plus petite. Mais la raison principale qui explique les difficultés que rencontrent les fusions est la suivante : Les décisions y afférentes se distinguent totalement des autres, courantes. Elles sont définitives et irrévocables. On ne peut plus, deux ans après avoir décidé de réduire les impôts, revenir à la charge en alléguant une erreur et les relever à nouveau. Non, la décision prise ne peut plus être abrogée. Elle est définitive, car la commune comme institution légale a été absorbée et n'existe plus, comme un être foudroyé d'une mort subite. Les citoyens survivants perdent, de la sorte, une partie de leur patrie. Les réactions émotionnelles y sont donc pour beaucoup. Un ressortissant célèbre d'Escholzmatt nous explique fort bien que la commune est le lieu où on se sent chez soi : Hugo Loetscher a vécu à Zurich, mais s'y est toujours vu comme « secondo ». Car il avait été pendant plusieurs années à l'école à Escholzmatt et en avait fait sa patrie. En guise de reconnaissance, la commune lui a accordé la citoyenneté d'honneur en 2004.

Mais quoi qu'il en soit : Une fusion n'a rien de funéraires, puisque c'est quelque chose de nouveau qui doit naître. Les nouvelles structures communales ne sont pas nécessairement meilleures, loin d'être parfaites, elles ont des pour et des contre. En revanche, elles offrent aux autorités communales de meilleures conditions et donc la chance de faire mieux certaines choses. A espérer que cela puisse animer les citoyens à participer avec plus d'entrain aux activités communales. C'est important : Car la commune, le fondement de notre démocratie directe, repose sur l'engagement volontaire de ses citoyens.

Une question critique, celle du système de milice, ne saurait demeurer sans réponse. Je répète : La politique et l'administration communales honorifiques ne fonctionnent pas partout de manière satisfaisante, et le système de milice fait l'objet de nombreuses critiques. On lui reproche de favoriser le copinage. On prétend que la complexité des fonctions à remplir dépasserait les moyens des autorités qui assument des fonctions honorifiques et non-professionnelles, manquant d'efficacité. Cette critique ne vaut pas seulement pour les communes. Je me souviens d'une remarque pointue d'un économiste au sujet de l'inefficacité de l'armée de milice. Il estimait que si un capitaine de l'armée suisse avait l'audace d'obliger sa compagnie à consacrer une demie journée à la recherche d'un petit

objet égaré, cela ne s'expliquait que par le fait que les heures de travail des soldats de milice ne coûtaient rien. Il va sans dire que toute critique contient un grain de vérité. Or, la professionnalisation a aussi un revers de médaille. Lorsqu'il s'agit de savoir s'il convient d'administrer un médicament à un écolier afin qu'il passe mieux ses examens, il est certes préférable de faire confiance au médecin, et non aux parents. En revanche, lorsque quatre experts prennent en charge un enfant au comportement étrange en classe, ils font souvent fi du bon sens des parents. Il y a alors abus des intérêts propres de la profession.

Sans conteste : les tâches et fonctions politiques sont désormais complexes et exigeantes. Nombreux les domaines qui requièrent du professionnalisme. Rien à faire. Or, sans le système de milice, la multitude de nos institutions fédérales n'aurait jamais pu naître et serait toujours ingérable sans celui-ci. Car il repose sur deux piliers. D'une part, les citoyens mettent à la disposition de la collectivité leurs aptitudes professionnelles et une partie de leur temps. Ce mode de faire est hautement efficace lorsqu'il s'agit d'une petite communauté à petites structures politiques qui cherche à être le plus efficace possible. D'autre part, les différents mandats de milice offrent à un grand nombre de citoyens les moyens d'une participation directe dépassant de beaucoup les seules élections et votations. Les 26 cantons et 2 400 communes ne sont pas du luxe institutionnel pour une nation de 8 millions d'habitants, mais une richesse institutionnelle dont nous envient les observateurs étrangers. Prenons comme exemple l'intégration des étrangers. Elle fonctionne relativement bien parce qu'elle est décentralisée au niveau des communes et parce que de nombreux volontaires lui consacrent leur temps libre. Songez à tous les entraîneurs de football qui sur les centaines de terrains de foot démontrent aux jeunes seconds et aux indigènes que les règles de jeu sont égales pour tous – une forme d'instruction civique.

Certes, sans effort, on ne parviendra pas à restituer au système de milice son côté attractif pour les autorités communales. Il conviendra de trancher le dilemme entre la professionnalisation moderne et la tradition du système de milice. Je suis personnellement convaincu qu'on y parviendra. Au vu des différentes tailles des communes, une première supposition s'impose : Plus la commune est petite, plus les fonctions relèvent du système de milice ; et plus la commune est grande, plus les fonctions politiques et administratives sont professionnalisées. Quant à une deuxième supposition, elle n'est pas corroborée : Contre toute attente, le système de milice ne disparaît pas dans les grandes communes et villes. On assiste au contraire à un amalgame entre administration professionnalisée et démarches de milice. Le succès réside dans la coopération entre professionnels et personnes relevant du système de milice. Il va sans dire que cela peut entraîner des frictions typiques – par exemple parce que le professionnel sous-estime le bon sens politique du non-professionnel ou parce que celui-ci exige pour son travail un salaire de professionnel. Nombreuses les communes qui viennent à bout de ces frictions. Mettre au point un système satisfaisant de coopération entre l'administration honorifique et professionnelle est une de ces tâches à amorcer après une fusion entre communes. L'écart peut se creuser entre l'électorat et l'administration, mais le gain à en tirer est double : La réorganisation offre aux professionnels des champs d'activité plus intéressants, et les champs d'action des politiques du système de milice ne sont pas seulement plus exigeants mais leur offrent également de plus larges moyens conceptuels. En d'autres termes, les fusions de communes sont également une opportunité de revalorisation des fonctions de milice.

Si les autorités communales ambitionnent la réforme de leur organisation, c'est incontestablement un bon signe pour notre démocratie. C'est au niveau communal que l'intégration sociale progresse le mieux. C'est à ce même niveau que doit être activée l'instruction politique indispensable dans une démocratie au scrutin direct. C'est d'importance pour notre pays dans son ensemble. Car la Confédération subit actuellement une véritable mise à l'épreuve, à proprement parler un stresstest. Depuis voilà vingt ans que la Suisse est divisée sur la question européenne. L'écart entre ville et campagne, entre riches et pauvres se creuse. En dépit de la croissance économique, nous notons un nombre croissant de perdants dans le contexte de l'europanisation. Nous tous ne savons plus vraiment à quel

saint nous vouer. D'une part, nous nous mettons au pas de la modernisation économique et sociale, d'autre part, nous mettons en doute le sens et la durabilité de la croissance économique et souhaitons conserver dans la mesure du possible ce qui fait le caractère incomparable de la Suisse. Tout ira bien tant que nous sommes, chacun pour soi, en mesure de prendre conscience de cette ambiguïté, de l'accepter comme telle et d'en faire un discours politique ouvert. La situation s'aggrave lorsque nous nous égarons dans la polarisation politique dépourvue de toutes nuances, si nous croyons d'office savoir distinguer entre ceux qui sont « bons » et ceux qui sont « méchants ». Dès lors nous perdons notre culture politique de l'entente et le sens de la compensation.

Il nous incombe donc de faire un plus grand effort dans le but de tirer le plus grand profit possible des antagonismes entre tradition et modernité. Nombreuses les communes qui nous en donnent le bon exemple. Je vous souhaite à tous que vous y parveniez et vous remercie de votre attention.