

Zeitschrift: Défis / proJURA
Herausgeber: proJURA
Band: 8 (2010)
Heft: 22: Les fusions de communes

Artikel: La commune : un espace institutionnel remis en cause
Autor: Crevoisier, Jean-Claude / Horber-Papazian, Katia
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-823960>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 04.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

La commune: un espace institutionnel remis en cause

Interview réalisé par
Jean-Claude Crevoisier

ADIJ: À quels défis les communes doivent-elles faire face aujourd'hui ?

Katia Horber: Quelles que soient leur taille et leurs ressources, les communes doivent faire face à une demande croissante des citoyens en termes de cadre et de qualité de vie. Elles sont de plus actrices centrales de la mise en œuvre des politiques publiques fédérales et cantonales.

La plupart d'entre elles, trop petites, peinent à faire face à leurs tâches pour des questions de taille, de pressions qui s'exercent sur elles en terme d'efficacité et d'efficience de l'action publique et en raison d'attentes toujours plus fortes de leurs habitants. Les grandes communes s'interrogent aussi sur les effets du débordement des prestations qu'elles offrent. L'espace de mise en œuvre des politiques publiques dépasse en effet largement le cadre des frontières communales. Une distinction est à faire entre espace fonctionnel et espace institutionnel.

Ceci pose clairement la question des limites de l'espace d'intervention communal. La principale voie choisie par les communes est, depuis le XIX^e siècle déjà, celle de la collaboration intercommunale. Cependant, d'autres formes plus récentes apparaissent: celles des agglomérations et des fusions de communes.

Quelle forme de collaboration intercommunale faut-il préférer ?

Face au foisonnement des structures intercommunales, à la difficulté de recruter des élus pour représenter les communes dans de telles instances, au manque de légitimité de délégués désignés par les exécutifs ou de déli-



Miécourt (son château) abrite le secrétariat communal de la commune de La Baroche

bérants sans mandat réel, face enfin à l'absence de coordination horizontale entre les différentes associations et les communes, de nombreux cantons ont introduit l'instrument des associations à buts multiples.

Les structures à buts multiples exigent que les communes soient représentées au sein des organes directeurs par des membres d'exécutifs, ce qui a pour avantage de renforcer la coordination entre les structures communales et supra-communales. Ces structures introduisent également la possibilité de référendum. Une enquête réalisée en 2005 fait apparaître que plus de 40% des communes collaborent dans les domaines de la protection civile, des soins à domicile, des écoles, du service du feu, de l'épuration des eaux, de la gestion des déchets et de l'aide et l'assistance aux personnes âgées.

Les communes collaborent donc principalement dans les domaines où cette collaboration a été ou est une condition à l'obtention des subventions fédérales ou cantonales, comme

l'épuration des eaux, ainsi que dans les domaines où la collaboration est imposée par le canton ou indispensable à la réalisation de projets régionaux tels que la construction et l'exploitation d'infrastructures (écoles, hôpitaux, EMS) ou les réseaux de soins à domicile.

Quelle que soit toujours la taille des communes, les domaines où la collaboration est la plus faible sont ceux de l'administration communale, des travaux publics, de la protection du paysage et des sites, de l'octroi de permis de construire ou encore de l'intégration des étrangers. Autant de domaines qui relèvent le plus souvent des compétences propres des communes, compétences qu'elles hésitent à partager.

Il apparaît, paradoxalement, que plus les communes sont grandes, plus elles collaborent dans les domaines déjà mentionnés et également dans ceux des transports et de la promotion économique. Le peu d'engouement des petites communes à s'impliquer dans de telles structures est d'autant plus



Katia Horber-Papazian

Katia Horber-Papazian est professeure de politique locale depuis 1990 et d'évaluation des politiques publiques depuis 1996 à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP).

Elle est spécialisée notamment dans la politique et l'administration locale, la répartition des tâches cantons – communes ainsi que la régionalisation et la collaboration intercommunale.

► surprenant que ce sont précisément ces communes qui sont les plus sous-dotées en personnel administratif, et qu'elles sont nombreuses à avoir atteint leurs limites de compétence dans la plupart des domaines concernés.

Une recherche a montré que les principaux obstacles à toute forme de collaboration sont liés à la disparité des ressources communales, à la compétition qui existe le plus souvent entre les communes et à la crainte de perdre le pouvoir. Autant d'obstacles à surmonter donc pour s'ouvrir à la voie de la collaboration, elle-même le plus souvent préalable à la fusion.

Comment se fait le passage à la fusion de communes ?

Plus les communes collaborent et créent par là des noyaux forts de collaboration sur un nombre de dossiers important, plus le passage à la fusion est aisé.

Entre 1848 et 2009, le nombre de communes est passé de 3203 à 2603.

Les communes suisses n'ont pas suivi la voie tracée par les pays du nord de l'Europe qui ont choisi celle des fusions obligatoires et de la centralisation. Car dans ces pays la commune est essentiellement conçue comme une institution prestataire de service. Dans les pays du Sud de l'Europe en revanche, l'administration locale est une institution éminemment politique et représentative.

La Suisse marque la frontière entre ces deux voies. Si certains cantons affichent une volonté forte de voir le nombre de leurs communes diminuer en définissant le nombre idéal de communes à atteindre, certains cantons ont introduit la possibilité de contraindre des communes à fusionner sous des conditions particulières (par exemple le canton du Valais, Loi sur les communes, art. 135).

Selon des données de l'Association des communes suisses (2009), plus de la moitié des cantons ont connu des fusions depuis 1970. Pourtant, la plupart d'entre eux ont introduit ou sont

en train d'introduire au niveau de leur Constitution ou dans le cadre de lois spéciales, des mesures permettant des réformes institutionnelles favorisant la fusion. La très grande majorité d'entre eux optent pour l'incitation financière et des campagnes d'information et de sensibilisation des autorités. Il n'est donc pas surprenant que ce soit dans ces cantons qu'il y ait eu, ces cinq dernières années, le plus de fusions de communes politiques.

Si l'on observe les fusions en Suisse, on constate qu'elles ont été jusqu'à récemment surtout le fait de très petites communes de moins de 100 habitants qui pour certaines, après fusion, restaient au-dessous du seuil de 500 habitants, voire de 150 habitants.

Depuis 2005 toutefois, un nouveau mouvement se dessine avec des projets de fusion de communes d'agglomération avec la commune centre. Ces nouvelles fusions, ou ces projets de fusion, de plus grandes communes accréditent la théorie des noyaux forts. Les raisons de la fusion ne sont plus uniquement celles de l'absence de relève politique ou de déficits financiers mais également celles de la prise en compte de l'existence d'une nécessaire collaboration, d'un renforcement de la transparence, de l'efficacité, de la démocratie et des processus de décision ainsi que la recherche d'un repositionnement au niveau régional et cantonal.

Si au niveau du discours de plus en plus nombreux sont les élus qui sont ouverts à une collaboration allant jusqu'à la fusion, leur population ne les suit pas toujours. L'attachement au nom de sa commune et la crainte de perdre de l'autonomie peuvent être plus forts que la perspective pour certains d'une diminution d'impôts. Ceci pose très clairement la question de l'information et de la sensibilisation non seulement des édiles poli-



La collaboration intercommunale passe par divers équipements dont les stations d'épuration des eaux comme le SEDEU, pour Delémont et les environs



Soubey a finalement renoncé à rejoindre la commune de Clos-du-Doubs

tiques mais aussi de la population. La transformation des mentalités prend du temps.

Combien faudra-t-il encore de temps aux inconditionnels de l'autonomie communale pour comprendre que ce concept est souvent dans les faits vidé de son sens. Au-delà de l'autonomie laissée par le législateur cantonal, il est fondamental d'avoir les moyens de son autonomie.

Quelles sont donc les questions que vous jugez ouvertes

Il y en a de nombreuses, je vais en retenir trois. La première a trait à la place de la commune dans le système politique suisse. Si l'on peut saluer la reconnaissance constitutionnelle des communes et des villes (article 50 de la nouvelle Constitution fédérale), la portée de cette disposition est toutefois surtout symbolique. Car les cantons sont pour la plupart opposés à voir les communes occuper une place plus importante dans l'architecture fédérale. Il faut se demander si cela ne risque pas de renforcer une sorte

de régime à deux vitesses, avec des petites et moyennes communes qui deviennent toujours plus des entités de deuxième zone et des villes avec leurs agglomérations qui jouiront de toutes les attentions. Ignorer ce problème risque de renforcer les antagonismes entre communes centres et communes périphériques ainsi qu'entre communes périphériques et canton.

La deuxième est relative à la répartition des tâches entre cantons et communes. La crise des finances cantonales comme le nouveau système de répartition des tâches et des charges entre Confédération et cantons poussent ces derniers à transférer des charges sur les communes, sans transférer des compétences. Ceci renforcera selon toute vraisemblance la tendance actuelle à la «cantonalisation» des compétences décisionnelles des communes et à la délégation conditionnelle de compétences d'exécution. La troisième relève des grandes lignes du développement territorial suisse (ARE 2005) et de la loi sur le

développement régional qui misent sur le développement de pôles politiques et économiques. Dans ce cadre, la question du rôle et de la place des petites et moyennes communes est à nouveau centrale, comme celle de leur capacité à se positionner sur un échiquier autre que local en saisissant les opportunités qui leur sont offertes d'être non plus de simples agents de mise en œuvre, mais de réelles interlocutrices.

En cela, les difficultés sont nombreuses, principalement par manque de ressources en termes de personnel politique et administratif compétent. Par ailleurs, l'hétérogénéité des communes les dessert lorsqu'il s'agit pour elles de parler d'une même voix. Ceci repose la question de la fusion des communes. Pour moi, c'est une étape importante dans le cadre des réformes institutionnelles et territoriales en cours, ce n'est cependant pas une fin en soi. La question du positionnement des régions va à mon sens se poser avec beaucoup plus d'acuité à l'avenir