

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** 36 (1999)  
**Heft:** 1371

**Artikel:** Un mariage par consentement mutuel ou forcé  
**Autor:** Imhof, Pierre  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1014519>

### **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:** 30.01.2025

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

# Un mariage par consentement

*La question du découpage communal devient lancinante dans le canton de Vaud.*

*Ce sera un des thèmes incontournables des travaux de la future Constituante. Propositions.*

L'ORGANISATION TERRITORIALE ET administrative du canton de Vaud porte encore la marque du temps de sa création il y a deux cents ans. Le nombre de communes n'a guère changé depuis la Révolution de 1803 et les divisions administratives – les districts – sont un héritage de la période bernoise.

## **Des associations à géométrie variable**

Le constat pourrait n'être qu'anecdotique s'il n'avait des conséquences sur l'administration, son efficacité, sa crédibilité et son coût de fonctionnement. Plusieurs démarches sont en cours ou ont été menées dans le but chaque fois de régionaliser une tâche communale qui ne pouvait plus être assumée efficacement et avec professionnalisme à ce niveau. Un projet plus ambitieux est en cours, sous le nom d'EtaCom, qui vise à clarifier les responsabilités et les financements entre l'État et les 384 communes que compte le canton. Mais toutes ces démarches se limitent à tenter de faire entrer des prestations modernes dans un système désuet.

C'est ainsi que l'on se retrouve aujourd'hui avec des communes qui partagent presque toutes la plupart de leurs responsabilités avec leurs voisines dans des associations à géométrie variable selon la matière: c'est un regroupement à trois pour les pompiers, à douze sur deux districts pour l'école, à trente pour l'action sociale, à cinquante sur deux cantons pour l'épuration des eaux, et la liste n'est pas complète... Pour les petites communes, fort nombreuses, il ne reste finalement plus que quelques pour-cent du budget à être directement maîtrisés, le reste servant au financement des tâches intercommunales ou de celles qui sont partagées avec le canton. Car, autre particularité, les communes sont appelées à financer un tiers des dépenses sociales et la moitié des dépenses scolaires calculées au niveau cantonal et réparties avec une péréquation.

Les associations intercommunales n'ont cependant même pas servi à préserver des compétences pour les communes: elles sont tenues d'appliquer les normes fixées par la loi et ne peuvent engager du personnel qu'avec la bénédiction de l'État qui tient par ce

moyen à s'assurer de ses qualifications.

Ce système est coûteux en personnel de milice et d'encadrement. Chaque association suppose sa structure propre avec des délégués communaux et une direction. Le personnel de milice, qui s'engage plein de bonne volonté, se rend vite compte de l'inutilité de sa tâche: ses compétences se bornent à accepter un budget qui dépend directement de normes sur lesquelles il n'a pas prise; les frustrations sont nombreuses et elles alimentent un climat de défiance à l'égard d'un État prétendument centralisateur alors qu'il s'agit d'assurer, mais par de mauvais moyens, une égalité de traitement entre citoyens.

## **Le seul choix d'accepter**

Le constat n'est pas meilleur s'agissant du personnel professionnel: un district de moins de 10000 habitants compte ainsi deux établissements scolaires avec chacun sa direction et son secrétariat – et il envoie de plus une partie de ses élèves dans deux autres districts... Le ménagement des susceptibilités locales, que ce soit dans le domaine scolaire ou social, les soins à domicile ou la protection civile, a un coût qu'il serait intéressant un jour de chiffrer.

Autre défaut du système, son manque de transparence: le citoyen ou l'élu ne sait jamais clairement qui est responsable de quoi: si le bus scolaire ne passe pas devant la maison, à qui la faute? À la commune où habite l'élève, au groupement scolaire qui organise le transport ou au canton qui les finance majoritairement? La démocratie non plus n'y trouve pas son compte. Parce que le budget et la gestion de ces regroupements échappent aux législatifs communaux qui sont, au mieux, représentés dans un organe de décision. Mais un conseil communal n'a, en pratique, aucune influence sur ces structures auxquelles il alloue directement ou indirectement la plus grande partie du budget de sa commune.

Les législatifs communaux se plaignent d'ailleurs régulièrement de cette situation où ils n'ont que le choix d'approuver ce qui leur est présenté. Certains poussent même la mauvaise humeur jusqu'à refuser des statuts ou un budget, encouragés souvent par un syndic au discours populiste et railleur

# mutuel ou forcé

à l'égard «du Château». Ils doivent pourtant vite se raviser parce qu'ils ne peuvent assumer seuls les responsabilités qu'ils souhaiteraient ne pas déléguer.

## Gare à la paresse intellectuelle et au conformisme

Rares pourtant sont ces élus locaux à pousser le raisonnement jusqu'à sa conséquence ultime: modifier en profondeur le découpage politique et administratif du canton afin que les communes aient une taille suffisante pour assumer seules ou par des regroupements plus simples les tâches qu'elles revendiquent et qu'il est justifié de gérer à ce niveau. Ce problème n'a pas échappé aux rédacteurs des deux avant-projets de nouvelle Constitution actuellement disponibles. Celui issu d'un groupe de travail officiel propose d'obliger le Grand Conseil diminué à 100 membres et élu sur un nombre li-

mité d'arrondissements à recréer les communes, implicitement en limitant le nombre. Quant au texte du groupe «À Propos», il suggère de limiter entre 19 et 30 le nombre de communes.

Ce sujet sera donc un des enjeux majeurs de la nouvelle charte que la Constituante, à élire en février, aura à débattre. Mais il faudra se garder de vouloir faire du neuf avec du vieux: que ce soit par paresse intellectuelle, par nostalgie ou par conformisme, ils sont nombreux ceux qui préféreraient continuer à faire entrer de force des pans entiers du service public dans une structure inadaptée, plutôt que de modifier celle-ci. Le Grand Conseil, pour sa part, n'a jamais manifesté la moindre capacité d'innovation sur ce point et l'administration a réfréné ses audaces en anticipant le passage devant le législatif.

Il y a cependant un écueil à éviter: celui de la transmission de compétences à des entités plus grandes qui

seraient donc en mesure de l'exercer, mais sans préciser les responsabilités correspondantes. Car les communes sont unanimes à revendiquer davantage de compétences, par exemple en matière d'aménagement du territoire ou d'accueil de garderies d'enfants. Mais c'est souvent pour ne pas avoir à appliquer la loi dans le premier cas et pour réfuter tout besoin et tout professionnalisme dans le second. Le constituant devra donc veiller à fixer des obligations à chaque niveau, afin d'assurer que les prestations sont fournies en fonction des besoins de la population. Le génie propre du lieu ne doit en effet pas s'exercer par la non-fourniture d'un service souhaité optionnel, mais par son organisation adaptée à la population et aux besoins locaux.

L'alternative, ce n'est donc pas la solution actuelle, dont on a vu qu'elle cumulait les défauts, mais bien le transfert de compétences à l'échelon supérieur, c'est-à-dire au canton. *pi*

## Les instances supra-communales

IL EXISTE TRÈS schématiquement deux types d'instances supra-communales: celles imposées par le haut et celles créées depuis le bas.

Parmi les premières, on trouve des tâches fortement réglementées, traditionnellement dévolues aux communes mais où leur pouvoir d'appréciation n'a pratiquement pas de possibilité de s'exprimer. C'est le cas de la régionalisation de l'action sociale, des soins à domicile et de la protection civile. Aucune des «régions» ainsi créées par le canton – mais chaque fois par un département différent – ne coïncide. Les communes ont donc été contraintes d'adhérer à une association dont une partie des statuts leur était imposée.

Ont été créés par le bas les regroupements de tâches où les communes ont une plus grande liberté, comme les réseaux d'eau et d'épuration, le service du feu, voire la récolte des déchets ou divers services liés à l'agriculture (quel conseil général ou communal ne s'est pas une fois interrogé sur l'activité de son délégué à l'association gérant l'incinération des déchets carnés?). Construits volontairement et sur une

plus longue durée, ces réseaux posent moins de problèmes; bien peu de communes sont cependant suffisamment grandes pour pouvoir gérer seules ces domaines, bastions de leurs compétences propres.

### L'école, un cas à part

L'école est un cas à part: les regroupements se sont faits pour la plupart par le bas à l'époque de la disparition du modèle traditionnel du régent avec une classe à plusieurs niveaux. Les compétences dévolues aux communes se limitent pourtant aujourd'hui aux bâtiments et à l'enclassement, les programmes, le nombre d'élèves par classe; l'engagement des enseignants et du directeur étant fixé ou avalisé par le canton.

Chacun de ces regroupements fait l'objet d'un système propre de financement: répartition avec péréquation au niveau cantonal pour le social et l'école, participation en francs par habitant pour les systèmes les plus simples, et avec nombre d'autres composantes pour les plus complexes. *pi*

## Médias

F EUILLETEZ LES 1039 pages du *Time Almanac 1999*. L'éditeur est sérieux. Il rappelle qu'il fait autorité depuis septante-cinq ans en matière d'information. Arrêtez-vous à la page 304: «Switzerland». Le président de la Confédération est Flavio Cotti depuis 1998 et le vice-président, Jean-Pascal Delamuraz depuis 1995.

LE BURKINA FASO connaît des troubles à la suite de la mort dans des circonstances suspectes du directeur de l'hebdomadaire *L'Indépendant*. À cette occasion, les journaux membres de la Société des éditeurs de la presse privée ont décrété le jeudi 24 décembre journée de la presse morte. Ils n'ont donc pas paru.

Quant au *Journal du jeudi*, hebdomadaire satirique, il contient un dessin reproduisant le titre de *L'Indépendant*, avec Dieu le Père accueillant Norbert Zongo, le rédacteur disparu, avec la question «Qu'est-ce que vous écrivez?» et le journaliste qui pense «Ça y est, ça recommence». *cfp*