

## **L'évolution des communes dans la Confédération suisse : quel type de regroupement ?**

par Bernard LENSEL, Urbanistes des Territoires

Le contexte de la gouvernance est très différent dans la Confédération suisse de celui de la France, malgré une proximité géographique et, relativement, linguistique.

Le principe de subsidiarité y est réellement appliqué et le niveau de l'Etat est celui de chacun des 23 cantons (subdivisés en deux demi-cantons pour 3 d'entre eux) ; donc, la Confédération ne traite que de quelques sujets mis en commun par les cantons.

### **Un mouvement de regroupement récent**

Il en existe actuellement 2450 environ, mais leur nombre tend à diminuer.

Il s'agit de l'échelle de gouvernance de base et leur fonctionnement est très démocratique, surtout dans les entités de petite taille ; en effet, dans ces dernières, l'assemblée communale est accessible à tous les citoyens de la commune.

La « commune politique » est généralement caractérisée par un conseil législatif et un conseil exécutif, dont les rôles sont complémentaires ; elle se distingue de la commune scolaire et de la commune paroissiale, notamment, dont les compétences sont beaucoup plus ciblées.

Les communes ont des prérogatives plus étendues dans l'Est du pays et notamment dans le canton des Grisons, qui était à la base une fédération de « vischnancas », entités communales par excellence.

Compte tenu des limites de la performance des petites communes, le regroupement s'est manifesté depuis surtout la fin du siècle dernier, alors qu'il y avait eu une grande stabilité pendant 150 ans.

Deux modes de regroupement sont répertoriés en Suisse, la coopération intercommunale, proche du modèle français et la fusion, qui se rapproche sensiblement du modèle allemand.

### **La coopération intercommunale**

La coopération intercommunale est essentiellement utilisée pour traiter des problèmes d'ordre technique, traitement des eaux ou des ordures ménagères, gestion des écoles ou protection civile, par exemple. Trois solutions existent : une commune offre une prestation aux autres, les communes s'organisent toutes ensemble ou une tierce structure offre la prestation à l'ensemble des communes.

Le système de la coopération est relativement ancien, puisqu'il a commencé au 19<sup>ème</sup> siècle et il oscille actuellement entre la tentative d'éviter les doublons de compétences et un certain risque de déficit démocratique, sur lequel les citoyens sont vigilants.

La coopération intercommunale s'est particulièrement développée en Suisse romande.

### **La fusion de communes**

Cette fusion peut intervenir de manière globale pour les communes concernées ou par absorption d'une (ou plusieurs) commune(s) par une (ou plusieurs) autre(s). Dans le premier cas, il s'agit bien d'un regroupement équilibré et dans le deuxième d'une incorporation.

La notion de seuil critique pour un ensemble correctement gérable a été évalué à 3000 habitants en Suisse, contre 5000 habitants en Allemagne et 20 000 habitants aux Etats-Unis.

Les arguments mis en avant pour la fusion des communes sont en premier lieu l'efficacité, la réponse aux attentes des habitants et les perspectives de développement. Cependant, il reste établi que les citoyens s'investissent plus dans les petites entités et que la commune fait alors office de repère beaucoup plus reconnu. Quant à l'argument financier, il n'est pas évident car les interventions sont certes regroupées, mais de ce fait potentiellement plus complexes.

La fusion de communes n'est pas dans la tradition suisse comme elle l'est dans certains pays d'Europe du Nord.

Néanmoins des mouvements assez spectaculaires ont eu lieu récemment (dans le canton de Glaris, dans le Val de Travers/ Neuchâtel et au Tessin, notamment).

Dix cantons ont la possibilité de forcer les communes à fusionner, pour les autres, les procédures sont plus complexes et les communes ont leur mot à dire.

### **Quelques conclusions**

Il apparaît que les communes qui ont une habitude de coopérer sont plus facilement enclines à étudier une fusion. Mais, a contrario, la fusion de communes n'apparaît pas comme une fin en soi pour le citoyen suisse.

Cette typologie assez riche permet à la Confédération suisse d'offrir un terrain d'expérimentation intéressant pour les pays voisins dont les modes de regroupement entre communes y coexistent.

En revanche, il est important de ne pas perdre de vue que l'exemple suisse est et reste très spécifique dans l'essence même de son fonctionnement démocratique.

## Brève bibliographie :

- Collaboration intercommunale et fusion de communes en Suisse, Réto Steiner, Institut de l'organisation et du personnel, Université de Berne
- Liegt die Zukunft in der Fusion von Gemeinden, Daniel Arn, Schweizerisches Zentralblatt für Staats und Verwaltungsgerecht (pages 241 à 253), 1999
- Les communes suisses et l'autonomie communale, Jean Meylan, Martial Gottraux, Philippe Dahinden, Lausanne, 1972
- Dalla Collaborazione alla Fusione. Analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del Comune. Marzio Della Santa, 1996

Carte de la Confédération suisse, avec les cantons et demi-cantons

