

**Embargo jusqu'au vendredi 30 mars 2012, 11h00**

## **Monitoring des cantons 4: autonomie communale entre illusion et réalité**

### *Structures communales et politique structurelle communale des cantons*

**S'obstiner dans une interprétation juridique stricte de l'autonomie communale finit à long terme par vider cette notion de son sens et remet en question l'offre de prestations étatiques au plus près des intérêts des citoyens. L'autonomie communale peut se renforcer à la faveur d'une démocratisation des collaborations ou par des fusions, mais pas par le maintien inconditionnel des structures historiques. Les cantons qui sont responsables de l'organisation de leurs structures internes doivent donc contribuer à ce renforcement. En fixant des conditions-cadres appropriées au niveau législatif, ils devraient favoriser l'émergence d'un paysage communal répondant aux exigences du présent et du futur.**

L'autonomie communale, conjuguée à la démocratie directe, est un facteur de succès décisif du modèle «Suisse». Elle joue un rôle significatif pour l'offre de prestations étatiques proches des citoyens, en adéquation avec leurs besoins, et pour la sobriété relative de l'appareil étatique suisse. Or, cette autonomie ne cesse de s'émietter. Pourquoi ? D'une part en raison du décalage croissant entre les structures spatiales institutionnelles et les espaces fonctionnels et d'autre part en raison des exigences croissantes de la Confédération, des cantons et – ne l'oublions pas – des citoyens. 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 groupements de coopérations intercommunales au sein desquels les citoyens ont généralement moins de possibilités de participation que dans les communes. Elles ont pour effet de diminuer l'importance des instances communales et de réduire l'offre de prestations proches des citoyens.

Ce quatrième monitoring des cantons présenté par Avenir Suisse fait d'abord un état des lieux complet de la situation actuelle des communes suisses. Quelle est leur autonomie réelle? A quelles menaces sont-elles exposées? Dans quels cantons le besoin de réformer les structures communales est-

il particulièrement important? Plus d'une douzaine d'indicateurs sont passés au crible, allant de la répartition des tâches à la typologie des fusions de communes déjà achevées en passant par la capacité communale de fournir des prestations.

Dans un deuxième temps, le monitoring évalue les mesures prises par les cantons pour contrer la perte d'importance du niveau communal. Cette évaluation effectuée dans quatre domaines sectoriels «Contrôle des finances et transparence», «Péréquation intercommunale», «Collaboration intercommunale» et «Encouragement des fusions» est fondée sur neuf critères au total. Ces critères présentés et commentés dans le tableau figurant à la page 5 du communiqué de presse permettent de formuler des recommandations destinées aux cantons. Conformément à la méthode qu'utilise habituellement Avenir Suisse pour les monitorings des cantons, la majeure partie des données analysées dans l'étude ont été recueillies au moyen d'un sondage entièrement nouveau.

Le canton de Soleure arrive en tête du classement général (voir figure). Il ne doit pas cette place à des résultats spectaculaires, mais à un bon score dans chaque domaine partiel. La position des cantons dans le classement général est fortement tributaire de leurs résultats dans le domaine «Encouragement des fusions» dont la pertinence n'est pas la même dans tous les cantons. Le canton de Glaris pourrait être considéré comme le «vainqueur caché». Il arrive en tête dans les deux domaines dont l'analyse reste pertinente après l'achèvement de la réforme des structures communales. Au-delà de ce classement général donnant plus une meilleure vue d'ensemble qu'une évaluation concluante de la qualité de la politique structurelle communale des cantons, quelques constatations générales méritent d'être relevées:

- L'autonomie communale véritable implique une liberté d'action et de décision aussi étendue que possible des communes sur le plan financier, organisationnel et politique et non pas une simple indépendance juridique vis-à-vis d'autres échelons hiérarchiques.
- L'autonomie communale réelle est aujourd'hui déjà nettement moindre que ne le révèle un coup d'œil superficiel aux indicateurs. Les communes sont en partie responsables de cette évolution: l'amalgame entre autonomie communale et pérennité communale incite de nombreuses communes à s'opposer à des réformes susceptibles de renforcer l'autonomie communale à long terme ou du moins d'empêcher un nouvel affaiblissement de celle-ci.

- Certaines incitations négatives au niveau institutionnel et individuel entravent toute possibilité d'optimisation des structures communales sans l'intervention des cantons. Ainsi, les mesures de politique communale prises par les cantons n'ont rien de déplacé et permettent seulement de procéder aux rectifications nécessaires.
- Opter pour une stratégie du haut vers le bas (émanant des cantons) ne peut réussir et n'est souhaitable sous l'angle de la souveraineté des citoyens que si la population est déjà disposée à faire le pas.

Une chose est sûre: accomplir des tâches toujours plus complexes de manière efficace et professionnelle et faire en sorte 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, sont deux exigences difficiles à concilier. Les cantons et les communes sont confrontés au défi de trouver le juste milieu entre la fusionnisme et l'entêtement à se cramponner à une (pseudo-)autonomie.

Conférence de presse: vendredi 30 mars 2012, 11h 00, Maison des cantons, Speichergasse 6, 3007 Berne.

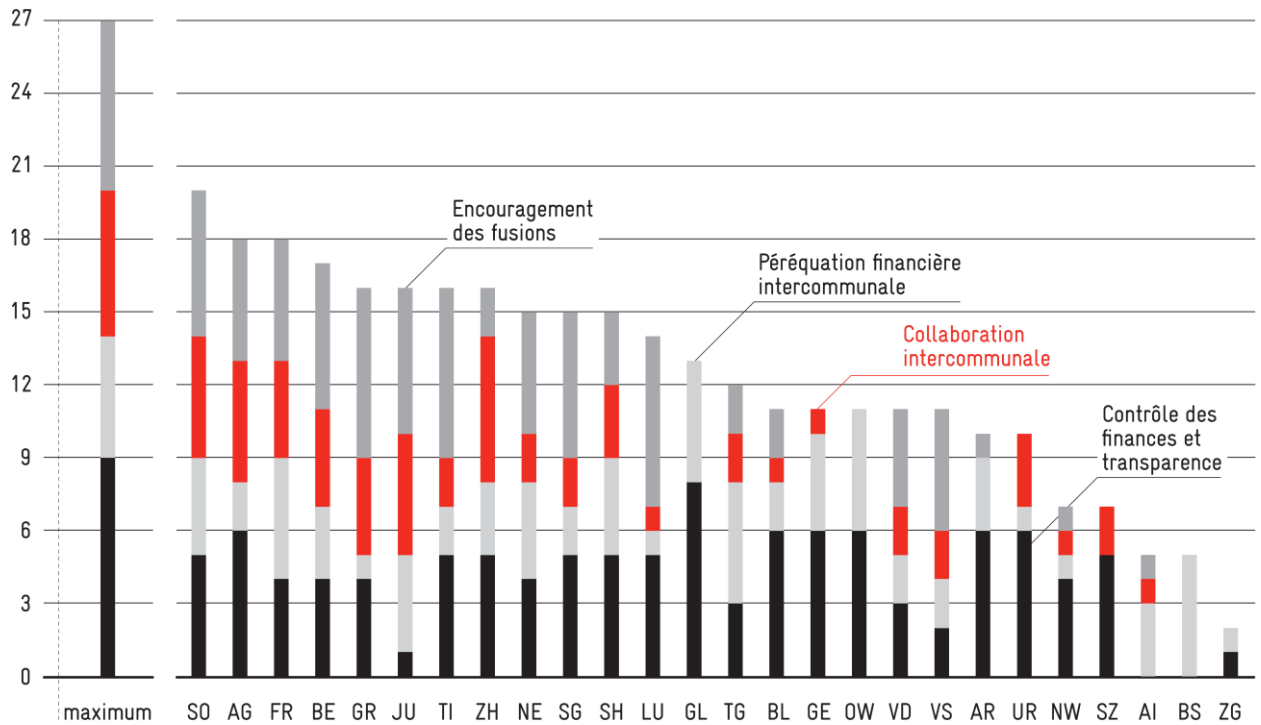
Monitoring des cantons 4: «Autonomie communale entre illusion et réalité – Structures communales et politique structurelle communale des cantons», 192 pages, de Lukas Rühli

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

Commande: [assistent@avenir-suisse.ch](mailto:assistent@avenir-suisse.ch)

Pour en savoir plus: Lukas Rühli, chef de projets, [lukas.ruehli@avenir-suisse.ch](mailto:lukas.ruehli@avenir-suisse.ch); tél. 044 445 90 60.

**Figure 1: Classement général de la politique structurelle communale**



**Tableau 1: Mesures d'optimisation des structures communales prises par les cantons**

Domaine	Mesure	Commentaire
Contrôle des finances et transparence	Présentation de rapports cantonaux circonstanciés sur les finances communales	A l'aide d'un rapport bien fait sur les finances communales, le canton peut rehausser la transparence sur les prestations des collectivités publiques et ainsi contribuer au bon fonctionnement de la mise en concurrence des collectivités locales.
	Prescriptions sur les compétences minimales des organes communaux de contrôle	Un canton qui octroie des compétences minimales étendues aux organes communaux de surveillance diminue le contrôle qu'il doit exercer, garantit l'autonomie des communes et contribue indirectement à une rationalisation des tâches accomplies par les communes.
	Mise en œuvre systématique sur l'ensemble du territoire du modèle comptable harmonisé MCH2 au niveau communal	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.
Péréquation financière intercommunale	Eviter les incitations négatives directes dans les systèmes de péréquation intercommunale	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.
	Eviter les niveaux de subventionnement trop élevés pour les communes structurellement faibles	Plus les niveaux de subventionnement sont élevés, plus ils découragent les communes qui en bénéficient de faire des réformes, et plus élevées seront également les pertes potentielles de rentrées financières de telles communes qui fusionnent avec des communes de forte capacité financière.
Collaboration intercommunale	Informations, formulation de stratégies et publication de guides à l'attention des communes	Suivre dans leurs grandes lignes les caractéristiques et l'évolution des collaborations intercommunales simplifie la tâche des cantons appelés, le cas échéant, à identifier des évolutions indésirables et à prendre des contre-mesures. Les guides et aides diverses peuvent simplifier la planification (stratégique) et la mise en œuvre de la collaboration intercommunale par les communes.
	Exigences cantonales minimales concernant les droits démocratiques directs de la population dans les groupements de communes	En fixant au niveau législatif des conditions-cadres appropriées réglant la constitution de l'organe habilité à prendre des décisions des groupements de communes, le canton peut contrebalancer la tendance de ces organes à opter pour des solutions onéreuses. Prévoir la garantie des droits d'initiative et de référendum pour les décisions prises en la matière renforce le contrôle démocratique de l'action de ces groupements communaux.
Encouragement des fusions	Formulation de concepts stratégiques	En communiquant des objectifs précis de remaniement du paysage communal, le canton peut favoriser l'émergence d'une dynamique de fusion ou, au contraire, stimuler des réflexes de résistance aux fusions.
	Soutien administratif accordé aux fusions de communes	Dans la plupart des cantons, une procédure imposée du haut vers le bas n'aurait aucune chance d'être mise en œuvre et ne serait pas souhaitable. Il est donc très important que les cantons donnent si nécessaire un appui technique et professionnel aux communes. Surtout les petites communes disposent rarement des ressources et du savoir-faire nécessaires pour évaluer ou conduire des projets stratégiques tels que des fusions.
	Incitation financière aux fusions de communes	En accordant un soutien financier aux fusions de communes, le canton peut aborder les externalités positives des fusions ou les incitations négatives concrètes au niveau institutionnel. Ce soutien devrait en principe intervenir de façon aussi ciblée et différenciée que possible pour éviter les effets d'aubaine lors de fusions ou empêcher les fusions non judicieuses.