

Les communes, une entité en mutation

Colloque de la société vaudoise d'histoire et d'archéologie

Mesdames et Messieurs,

J'aimerais tout d'abord remercier la Société vaudoise d'histoire et d'archéologie de m'avoir invité à m'exprimer sur le thème de la mutation des communes. Il est réjouissant que l'expérience vécue sur le terrain et le ressenti exprimé par les praticiens que sont les secrétaires municipaux puissent intéresser les organisateurs de ce colloque et, je l'espère, les personnes présentes dans cette salle.

Comme il vient d'être dit, je suis secrétaire municipal à La Tour-de-Peilz depuis 2002. Il s'agit d'ordinaire d'une ville sans histoire, mais qui a l'honneur depuis quelques mois faire les titres des pages régionales. Par ailleurs, je suis président de l'Association vaudoises des secrétaires municipaux depuis deux ans. Association qui regroupe quelque 320 membres représentant près de 300 communes. Dès lors, mon exposé se nourrit de mon expérience et de celle de mes collègues. Il n'aura rien d'académique, ni d'exhaustif. Et il sera forcément teinté de subjectivité. Je vais vous parler de la fonction, mais aussi de la vision de la commune développée à cette fonction.

Dans la communication des organisateurs de ce colloque, on lit « La commune est le premier lieu auquel nous nous rattachons par nos origines, nos écoles, notre domicile, nos activités professionnelles et associatives, mais surtout par notre participation au débat public au travers de l'engagement politique à l'échelle locale. »

Mais est-ce encore le cas ? Si premier signifie « celui qui arrive avant dans l'ordre des choses », alors oui, puisque la commune est le niveau institutionnel le plus proche du citoyen. Si « premier » signifie « le plus important », et met en évidence un lien affectif, alors je m'interroge.

Et si je m'interroge, c'est évidemment pour attirer votre intérêt, mais aussi parce que mon rapport à la commune n'est pas celui-ci. Je suis né à Hergiswil dans le canton de Nidwald, je suis originaire de Bex et Ormont-Dessous, j'ai vécu toute mon enfance à Lausanne, j'ai été conseiller communal à Vevey, je vis à Corsier-sur-Vevey, je travaille à La Tour-de-Peilz, j'ai des activités associatives à Pully et, lorsque je sors, je me rends à Vevey, Montreux et, parfois, comble d'audace, à Lausanne.

Par ailleurs, je n'ai aucune activité particulière dans ma commune de résidence, si ce n'est d'être membre de l'association des propriétaires de mon quartier. Je glisse dans l'urne une enveloppe grise lors de presque toutes les votations. Et je ne le fais jamais à l'occasion des élections, car je n'aime pas l'idée d'élire mes autorités sur une liste d'entente villageoise.

Dans ces conditions, il est difficile de nouer un lien fort avec une commune en particulier, exception faite de celle où je travaille, bien évidemment.

En prévision de mon intervention, j'ai sollicité les membres de l'AVSM en leur adressant quelques questions, dont celle-ci : « Qu'est-ce qui a le plus changé dans votre commune depuis votre arrivée » ?

La réponse la plus souvent donnée a été « internet et l'accélération des moyens de communication », vécus le plus souvent comme une difficulté et non pas comme une opportunité. Ce constat n'est pas propre aux secrétaires municipaux. Chacun d'entre nous a pu en faire l'expérience dans sa vie quotidienne. Mais lorsque l'on travaille au service du public, lorsque l'on fournit une prestation et pas un produit, l'effet est sensiblement différent. L'échange de courriels implique souvent l'immédiateté et le fait de ne pas répondre rapidement est vécu comme une grossièreté. Par ailleurs, l'effet désinhibiteur et démultiplicateur du courrier numérique est bien connu. La notion même de prestations et donc le rôle de celui qui la délivre s'en trouve modifiés. Il est difficile de rester zen face à certaines exigences et à l'urgence que l'on nous impose. C'est ce qu'un de mes collègues a résumé par cette formule éloquente : "Autrefois, on faisait moins avec plus de merci".

A l'inverse, internet et le courrier électronique sont un formidable outil de recherche et de diffusion de l'information. Dans un métier que l'on apprend sur le tas et que l'on exerce bien souvent en solitaire, la valeur de l'échange d'informations et d'expériences avec les collègues est inestimable. Elle est un gage d'efficacité pour l'utilisateur et source d'économies pour l'employeur. Par ailleurs, dans une fonction transversale comme la nôtre, cette capacité quasi illimitée de diffuser et de récolter de l'information est précieuse. Il est évident que nous sommes au début d'une évolution fondamentale avec le développement de la cyberadministration, voire l'utilisation des réseaux sociaux.

La 2^e réponse la plus lue chez mes collègues à la question « qu'est-ce qui a changé ? » est l'accroissement de la population. La population vaudoise a augmenté de près de 100'000 âmes en l'espace de 10 ans. Cette évolution a d'abord un effet direct sur le fonctionnement de l'administration. L'augmentation de l'une précède toujours - et de façon assez notable - l'augmentation des effectifs et des moyens de l'autre. Les Municipalités rechignent à augmenter le nombre de leurs collaborateurs, les conseils octroient chichement les crédits. Cette réticence préserve les finances communales mais peut nuire au fonctionnement de l'administration et à sa capacité de délivrer des prestations en temps et en heures.

Il va sans dire que l'augmentation de la population transforme la commune. Elle l'enrichit autant qu'elle dilue l'effet villageois. Elle atténue l'esprit de clocher tout en créant des zones dortoirs. Le nouvel habitant n'a pas le même lien avec sa commune de résidence. Il n'y a pas grandi, il n'a pas fréquenté ses écoles, il n'a pas connu la commune comme une entité finie et se suffisant à elle-même. Même si le quérulent n'est pas une spécialité du XXI^e siècle, cette évolution engendre ce que j'appelle l'incivilité institutionnelle. C'est le candidat à la naturalisation qui envoie son avocat pour traiter son dossier ; ce sont les conflits de voisinage où l'on veut absolument impliquer l'autorité communale ; c'est l'utilisateur qui râle parce qu'il n'y a plus de carte CFF ; c'est l'appartement communal que l'on réclame comme un dû.

L'évolution démographique est aussi, pour une part, à l'origine de la fragilisation des membres des exécutifs. On critique plus facilement et plus vertement celui ou celle que l'on ne connaît pas. Les conseils communaux ou généraux sont l'illustration de cette évolution. Si l'on ne regrette pas la disparition de certaines connivences et l'apparition de plus d'esprit critique, la remise en cause systématique des prérogatives et des compétences de l'exécutif tend à gripper le fonctionnement de l'institution communale. Ce faisant, la fonction de municipal perd en confort et en attrait. On prend plus de coups, le temps consacré aux dossiers s'allonge, les risques d'échecs, y compris aux élections, augmentent.

Et, forcément, la composition des exécutifs s'en ressent. Les potentats locaux disparaissent, mais les nouveaux élus sont moins insérés dans la réalité communale. Il y en a même qui ne connaissent pas leur commune. Il devient difficile de mener parallèlement carrières professionnelle et politique. Les patrons et les indépendants se font rares. De plus en plus nombreux sont les élus dépourvus de toute expérience de gestion. Et le nombre de retraités accédant aux responsabilités exécutives augmentent. Il ne faut pas généraliser bien sûr, mais ceux-ci ont un gros défaut, ils ont le temps et se mêlent de tout. De mon expérience, rien ne vaut un municipal à l'agenda bien rempli qui, par nécessité ou par goût, va à l'essentiel.

L'affaiblissement des membres de l'exécutif est un problème pour la commune et ses administrés. Il l'est aussi pour le secrétaire municipal. Un syndic ou un municipal fort – s'il est éclairé – n'a pas peur de son secrétaire municipal. Un élu faible oui, ce d'autant plus que l'un est milicien, l'autre professionnel.

Avec l'accroissement de la mobilité, on est de moins en moins attaché à sa commune parce que l'on y est né et de plus en plus parce qu'elle nous offre le cadre de vie agréable auquel nous aspirons, parce que c'est le lieu où nous avons déposé nos valises.

Et puis une commune délivre des prestations : une carte d'identité, un certificat de bonnes mœurs, une réception pour votre maman nonagénaire, une déchèterie, une carte CFF, une salle communale, un terrain de foot, un permis de construire, une audition de naturalisation, une subvention, une salle de classe, un musée, un emplacement au cimetière. Tout un catalogue de services concrets et indispensables.

Mais on aurait tort d'oublier qu'en maints endroits l'accueil de la petite enfance, la gestion de l'eau, la promotion économique, la police, les pompiers, la protection civile, la culture et les transports sont intercommunalisés, le social est cantonalisé mais distribué par des structures régionales, tandis que l'école est en mains cantonales. Comme l'a dit un jour la conseillère d'Etat Anne-Catherine Lyon à l'une des municipales de La Tour-de-Peilz : "Ce sont vos enfants, mais ce sont mes élèves !"

De fait, on assiste à une satellisation de la commune en tant que pourvoyeuse de prestations. A mon arrivée à La Tour-de-Peilz, nous étions huit chefs de service. Dix ans plus tard, nous ne sommes plus que cinq.

A ce stade de mon récit, permettez-moi d'évoquer l'exemple la Riviera, région de 75'000 habitants, qui a la particularité de compter trois villes et des communes de grande taille à l'aune vaudoise (la plus petite recense 800 habitants). Les dix communes de l'ancien district de Vevey ont été précurseur en matière de collaboration intercommunale. Deux associations de communes : l'une pour la gestion de l'eau – qui défraie la chronique de temps à autres –, une autre pour l'ensemble de la politique sécuritaire (police, ambulance, service du feu et protection civile), un fond culturel intercommunal qui incite les villages à participer au financement de l'offre culturelle des villes centre; un service administratif intercommunal pour piloter les dossiers régionaux et financés par les 10 communes. Cet édifice intercommunal est exemplaire, mais il est lourd à gérer institutionnellement. Il impose à des municipaux de milice un agenda émietté difficilement compatible avec une activité professionnelle et il augmente considérablement la frustration des conseillers communaux qui perdent la maîtrise des décisions.

J'ai souvent entendu mes collègues les plus expérimentés dire que la suppression de l'élection des municipalités par les conseils en 1980 avait provoqué une dégradation significative des relations entre exécutifs et corps délibérants. Je constate pour ma part que la diminution des domaines d'intervention du Conseil communal, sous le poids de la régionalisation et de la cantonalisation des tâches, a engendré un très fort mécontentement chez les conseillers. Et celui-ci se transforme souvent en agressivité.

Je me demande d'ailleurs si cette insatisfaction n'est pas à l'origine des décisions prises par le législateur sur la répartition des tâches entre l'exécutif et le corps délibérant communal.

Alors que la prééminence de la Municipalité est la base de l'édifice communal, le Grand Conseil a introduit en 2005 la motion à caractère contraignant, laquelle peut obliger la Municipalité à déposer un objet dont elle ne veut pas. Par ailleurs, la dernière révision de la Loi sur les communes donne la possibilité aux commissions des conseils communaux et généraux de faire appel à leurs propres experts, ouvrant une énorme brèche dans le monopole de l'information au Conseil communal détenu jusque-là par la Municipalité. Tout se passe comme si, face à la réduction des activités communales soumises au contrôle des corps délibérants, on voulait, par compensation, augmenter leur pouvoir vis-à-vis de la Municipalité.

Le secrétaire municipal qui, souvent, gère aussi bien l'ordre du jour de la Municipalité que celui du Conseil communal ou général, est parfaitement placé pour constater la montée des tensions et les risques induits par la cogestion. Alors même qu'il est toujours extrêmement difficile de rappeler aux uns et autres les limites de leurs compétences, le législateur semble s'ingénier à brouiller les cartes. Ce faisant, c'est oublier que l'organisation institutionnelle communale n'est pas un copier-coller du niveau cantonal.

Alors, face à ces différents constats, la question des fusions de communes s'invite dans le débat.

Dans le canton de Zurich, les communes détiennent des pouvoirs en matière de santé, d'école et de social dont on ne rêve même plus en Pays de Vaud. Or, 61% des communes zurichoises ont une taille oscillant entre 1'000 et 10'000 habitants. Dans le canton de Vaud, cette proportion est de 33%. 63% des communes vaudoises ont moins de 1'000 habitants, 34% dans le canton de Zurich.

Si les deux choses sont liées comme le prétendent nos collègues zurichoises, on pourrait imaginer que les communes vaudoises retrouveraient leur marge de manœuvre perdue en fusionnant et augmentant leur masse critique. Ce sont bien ces processus qui sont à l'œuvre dans le canton. Les communes qui fusionnent sont généralement celles qui n'arrivent plus à assumer les compétences qui leur sont dévolues et/ou qui sont confrontées à des investissements qu'elles ne parviennent plus à financer. Par ailleurs, fusionner des communes, c'est diminuer le nombre de municipaux et de conseillers communaux. C'est également faciliter le fonctionnement institutionnel du périmètre concerné par une diminution des organes de collaboration intercommunale.

Si on reprend l'exemple de la Riviera, la fusion des 10 communes permettrait de faire revenir dans le giron communal la sécurité, la culture, la gestion de l'eau, la promotion économique, les transports et le tourisme. Et le conseil communal retrouverait son mot à dire dans ces différents domaines.

De plus, forte de ses 75'000 habitants, la Riviera aurait un poids comparable à celui de Lausanne dans ses négociations avec le canton. Et je ne suis d'ailleurs pas sûr que le Conseil d'Etat, qui souhaite diminuer le nombre des communes pour avoir moins d'interlocuteurs en face de lui, trouve un intérêt dans l'émergence d'une telle entité bouleversant les équilibres infra-cantonaux.

Une étude d'opportunité sur la fusion des 10 communes de la Riviera a été lancée. Mais qu'est-ce qui a poussé des syndics et des municipalités à mener cette réflexion ? Parce que les fusions sont dans l'air du temps ? Parce que les médias sont généralement acquis à cette idée ? Parce que certains y croient vraiment ? Je constate surtout que le lancement de la réflexion à l'échelon régional évite de réfléchir aux fusions internes possibles. Aujourd'hui, la réflexion se poursuit, mais trois des municipalités concernées ont déjà laissé entendre qu'elles ne voulaient pas d'une fusion à 10. Et sans surprise, les refus émanent des communes où la vie locale est la plus intense.

Parallèlement, on assiste à un essoufflement de la coopération intercommunale telle qu'elle est vécue depuis plus de 30 ans. Des réticences de plus en plus audibles s'expriment sur l'utilité à verser au pot commun culturel, la mise en place de la taxe au sac a donné lieu à l'expression de particularismes locaux inattendus. La fusion des services sociaux régionaux patine. On a aussi le sentiment que le fossé qui a toujours existé entre les trois villes du bas et les villages des hauts, ce fossé s'agrandit. A tel point que certains parlent même aujourd'hui d'explorer la piste d'une fusion des villes.

La Riviera représente un espace de vie homogène et cohérent. Mais pour obtenir l'adhésion de la population à une fusion, vaincre la réticence perceptible dans les villages, faire accepter aux Veveysans et aux Montreusiens de cohabiter dans un même ensemble communal, il faudra lui prouver qu'il y a quelque chose à gagner dans la fusion.

Aujourd'hui, la fusion sur la Riviera est un débat, pas un besoin. Irriguée par le cadre de vie exceptionnel qu'elle offre à ses habitants, les retombées des activités des multinationales, le tourisme et la culture, la région n'a guère soucis financiers. Un meilleur fonctionnement institutionnel n'est pas un argument qui porte auprès de l'électeur. Des économies d'échelle non plus car chacun sait que la taille de la commune n'est pas une garantie de santé financière. Cela se saurait.

Seule une promesse d'amélioration voire un accroissement des prestations fournies serait de nature à décider les citoyens à soutenir une fusion de communes. Mais c'est justement là que le bât blesse. Personne ne peut garantir à ces citoyens que la fusion ne se fera pas au détriment de la proximité des services publics. Le maillage actuel ne résistera pas à la fusion. Le développement de la cyberadministration et le fait que le citoyen lambda ne se rende que rarement à l'administration communale stricto sensu ne change rien à l'affaire. C'est au moment où on lui proposera de supprimer sa commune d'un trait de crayon que les citoyens lui exprimeront leur plus fort soutien.

Les deux sondages réalisés à cet effet sur la Riviera – dont la lecture est évidemment sujette à discussion – m'incitent à penser que la fusion des communes de la Riviera ne se réalisera que si les Autorités des dix communes parviennent à développer un projet commun en matière d'urbanisme et/ou de mobilité. Dans une société proche du plein emploi, la préoccupation première du plus grand nombre est de trouver à se loger à des prix acceptables et de pouvoir

se déplacer dans des conditions convenables. Or dans ce domaine, il n'existe pour l'heure aucune politique novatrice ni projet mobilisateur.

Les 10 secrétaires municipaux du district peuvent donc dormir sur les deux oreilles ou plus exactement continuer à faire leur travail dans leur environnement communal. Ce qui revient, selon une formule d'un de mes collègues, « à freiner à la descente, laisser aller au plat, pousser à la montée ».

La fusion des communes est une solution intellectuellement satisfaisante au développement de l'institution communale. Mais je me méfie des effets de mode et des discours sur la bonne gouvernance. Je l'ai dit, la fusion entraîne l'éloignement de l'utilisateur, ce qui peut s'avérer problématique dans une société vieillissante. Elle provoque également la démission civique, on le voit au travers des taux de participation comparés des villes et des villages. On sait bien que la nature a horreur du vide. Dans les grandes communes, des structures de quartier prennent le relais sans que le fonctionnement démocratique n'en soit établi. Par ailleurs, les grands ensembles sont confrontés à des défis financiers et de fonctionnement considérables.

Et puis, il y a le canton dont j'ai peu parlé jusqu'ici. D'autres l'ont dit avant moi, le Canton de Vaud est fédéraliste à l'extérieur et jacobin à l'intérieur. La diminution des compétences des communes au fil du temps est une évidence. Et lorsque l'Etat a initié des mouvements pour redonner des compétences aux communes, cela ne s'est pas bien passé. Soit parce que le deal était inéquitable (la transmission de tronçons routiers aux communes, par ex.), soit parce que l'administration n'a pas suivi. Là je pense à la problématique de l'aménagement du territoire. Les fusions de communes auraient un sens si l'Etat entrait réellement dans une réflexion et un processus de retour de compétences aux communes.

Je doute que ceci fasse partie de l'ADN de l'Etat de Vaud, mais, à en croire mes collègues d'autres cantons, les Vaudois ne sont pas seuls dans leur cas.

Voilà, Mesdames et Messieurs, c'était une vision des communes et de leur évolution que je vous suis reconnaissant de m'avoir permis de partager avec vous. Je vous remercie de votre intérêt et vous souhaite une excellente fin de journée.

Pierre-André Dupertuis
Secrétaire municipal à la Tour-de-Peilz
Président de l'Association vaudoise des secrétaires municipaux