

Les relations entre Canton et Communes sur le chemin d'une amélioration durable



Jean-François Bastian, délégué du Conseil d'Etat à la Constitution et à la RPT, secrétaire exécutif de la plate-forme.



Eric Golaz, chef du Service des communes et des relations institutionnelles.

Entre le Canton et les communes, le ton change. A l'enseigne de la «revifification des communes» inscrite au ppprogramme de législature, les nouveaux instruments mis en place permettent de prévenir les conflits.

La hache de guerre qui a pu, à une certaine époque, sembler prête à surgir entre Canton et Communes, paraît désormais bien enterrée. Qu'on en juge: accord sur l'organisation policière largement accepté par les communes fin 2008, pas de levée de bouclier devant le projet du Conseil d'Etat de transférer du RI aux bourses d'études le financement de la formation professionnelle de jeunes adultes en difficulté (programme FORJAD), conclusion encourageante à mi-chemin des travaux sur la future loi sur les écoles de musique... Des objets qui touchent de près les communes et n'auraient pas manqué de provoquer des grincements de dents voici quelques années.

Nouvelle philosophie

Cette évolution positive répond à une nouvelle philosophie. Pour le Conseil d'Etat, deux mots la résumant dans le programme de législature 2007-2012: «Revivifier les communes». La politique qui est menée n'a peut-être pas encore conduit à des fusions de communes en masse. Mais des cours, des services sur internet ou un journal sont désormais proposés aux communes (voir page 8) et facilitent le travail et la communication avec l'Etat.

Au niveau politique, un nouvel outil majeur porte déjà ses fruits. La plate-forme politique Canton-Communes a été instituée

comme lieu de réflexion et de mise en œuvre entre les associations faitières des communes et le Conseil d'Etat. Les accords sur la réforme policière, FORJAD, ou les écoles de musique sont à compter parmi ses succès...

Echanges sur des thèmes choisis

La plate-forme a pour principaux objectifs de développer les échanges et la négociation. Formellement, elle ne prend pas de décision. Elle travaille sur des thèmes et des dossiers choisis d'entente avec les partenaires en présence.

Des accords politiques en résultent, que chaque représentant défend ensuite auprès des siens. «La plate-forme est un endroit où l'on cherche des solutions concertées», résume Jean-François Bastian, délégué du Conseil d'Etat à la Constitution et à la RPT, secrétaire exécutif de la plate-forme. Eric Golaz, chef du Service des communes et des relations institutionnelles, précise: «Chaque cas est différent. Pour FORJAD, il a simplement été demandé aux communes si le projet du Conseil d'Etat était acceptable à leurs yeux, et sinon, moyennant quelles modifications. Pour l'organisation policière, c'était la page blanche.»

La plate-forme Canton-Communes est un instrument souple, permettant de mener des réflexions objet par objet. Elle permet avant tout aux institutions de se rencon-

trer, en se donnant le temps de le faire. Un climat propice à la confiance s'installe. Et l'instrument a tendance à gagner en crédit vu les accords qui en résultent, parfois sur des terrains fortement minés. – JC

Plate-forme à géométrie variable

La plate-forme Canton-Communes adapte sa composition aux sujets qu'elle traite. Elle compte trois représentants du Conseil d'Etat. Le chef du DINT préside la plate-forme et les deux autres représentants varient selon les objets traités.

Les communes sont représentées par quatre membres de l'Union des communes vaudoises (UCV), dont un à titre permanent en la personne du président Yvan Tardy, et deux représentants de l'Association de communes vaudoises (AdCV), dont un permanent: la présidente Andréa Arn. Des collaborateurs de l'Etat, avec voix consultative, comme les secrétaires généraux de l'UCV et de l'AdCV ou les chefs de services concernés participent également aux séances de la plate-forme.

Les enjeux de la politique du Conseil d'Etat expliqués par le chef du DINT

Philippe Leuba a pris le problème de la revivification des communes à bras-le-corps. Le chef du Département de l'intérieur préside la plate-forme de réflexion politique Canton-Communes et essaie de garder au maximum le contact avec le terrain. Des enjeux considérables résident dans la réussite de la politique du Conseil d'Etat en matière de relations avec les Communes.

– *À quoi tient l'évolution des rapports qu'entretient le Canton avec les communes?*

– D'abord à la mise en place de la plate-forme Canton-Communes qui contribue à l'effort de construction de politiques publiques auxquelles les communes sont associées, sur un pied d'égalité avec le Conseil d'Etat. Toute la philosophie a changé. Les rapports s'améliorent. Le président de l'Union des communes vaudoise (UCV) Yvan Tardy et la présidente de l'Association de communes vaudoises (AdCV) Andréa Arn affirment tous deux se sentir mieux considérés que par le passé. Une prise de conscience s'est faite au Conseil d'Etat, qui écoute désormais davantage. La collaboration a pris le pas sur la confrontation.

– *Avec la création du Secri, il y a quelques années, et les outils de rapprochement que ce service a développés, l'Etat est-il en train de mener une politique de séduction auprès des communes?*

– Il ne s'agit pas de séduction. J'ai la conviction profonde que les communes ont un rôle important à jouer pour le développement harmonieux du canton. L'équilibre exige ce partenariat avec le pouvoir de proximité. Il s'agit de respecter les besoins et la diversité du canton. En compensant notamment la forte capacité d'attraction du bassin lémanique. Le Canton doit pouvoir s'appuyer sur des communes fortes.

– *Quels sont les principaux thèmes à développer entre Canton et Communes et quels en sont les principaux pièges?*

– Les plus gros dossiers sont celui de la réforme de la péréquation et celui du financement de la facture sociale (1,3 milliard de francs entre la part du Canton et celle des communes). Aujourd'hui le système a atteint ses limites. Cinq communes vaudoises versent au fonds de péréquation davantage que la totalité de leurs recettes fiscales. Ce

système est confiscatoire! Une commune privée de revenu ne peut plus assumer son rôle constitutionnel. C'est un énorme chantier à achever pour le 1er janvier 2011. Le défi est colossal! De la réussite de ce projet dépendra l'avenir des communes.

La péréquation est un circuit fermé; on ne crée pas de richesse. Mais la facture a doublé en peu de temps. Certaines communes qui contribuent beaucoup sont menacées. Ce



Philippe Leuba, chef du Département de l'intérieur.

les communes cantonales pour n'en garder que trois, Glaris nord, Glaris sud et Glaris centre. Mais les 25 communes actuelles de Glaris n'ont pas les compétences de leurs homologues vaudoises.

Aujourd'hui, 74 communes vaudoises, réparties dans tous les districts, participent à différents degrés à l'un ou l'autre des 14 projets de fusion en cours. Si on avait espéré un tel nombre il y a dix ans, on nous aurait pris pour des rêveurs. La problématique intéresse plus de la moitié des communes et je suis convaincu que les démarches de fusion seront tôt ou tard couronnées de succès. C'est inéluctable. Le canton de Vaud détient le record mondial du nombre de communes au km². Continuer à assumer les compétences qu'exige aujourd'hui une véritable politique publique devient très difficile pour des petites communes. La plus petite, Goumoens-le-Jux, ne compte que 32 habitants...

– *Qu'attend l'Etat des démarches qu'il entreprend et des outils qu'il met en place?*

– Il s'agit notamment de faire remonter des thématiques à partir du terrain. Car nos institutions doivent pouvoir s'adapter aux changements. À l'échelle de la vie quotidienne des Vaudois, la frontière communale ne signifie plus la même chose qu'il y a vingt ans.

– *Faut-il traiter Lausanne à part? Comment caractériser son statut particulier?*

– La politique d'agglomération est en soit une problématique. Il s'agit pour les communes de se doter de structures afin de prendre en main leur destin. Il n'y a pas seulement Lausanne. Lausanne, par sa force et son rayonnement culturel et économique, n'est assurément pas simplement une parmi 375. Elle joue un rôle phare et son rayonnement profite à l'ensemble du canton. Mais cela ne signifie pas que tout doit s'articuler autour de la capitale. Une force et un développement harmonieusement répartis dans le canton profitent également à Lausanne. Les destins sont liés et Lausanne ne doit pas avoir peur de voir d'autres centres se développer. Chacun y gagne et c'est stimulant.

Les atouts de ce canton sont considérables. De nombreux pays nous envient. On doit être capable de valoriser ces atouts et cela passe par un dépassement de l'esprit de clocher.

Propos recueillis par JC

De la nécessité de s'organiser pour devenir un partenaire fiable

A l'occasion d'une journée destinée aux communes romandes et consacrée aux différents types de partenariats, son instigatrice, la professeure Katia Horber-Papazian, résume les aléas du fonctionnement du tandem Canton-communes.



Katia Horber-Papazian, professeure de politique locale à l'IDHEAP: une longue expérience des relations Canton-communes qui a débuté au sein du projet Etacom.

Pour que Cantons et communes puissent travailler ensemble, les autorités cantonales ont besoin de partenaires habilités à parler et à prendre des décisions au nom d'entités claires (communes, districts, associations professionnelles...). Une évidence que le Canton du Jura a souhaité et qui s'apprête à devenir réalité: les communes jurassiennes vont se grouper en une union structurée fin avril.

Enfin! dira-t-on du côté vaudois où deux associations (voir encadré p.6) constituent les porte-voix officiels des communes. Une réalité qui n'est pourtant pas si établie que cela puisque jusqu'à la fin des années 80, l'Union des communes vaudoises (345 communes membres à ce jour) avait la réputation d'«une amicale» selon Katia Horber-Papazian, professeure de politique locale à l'Institut de hautes études en administration publique

(IDHEAP). Ce n'est qu'en 1990, qu'elle se dote d'une structure professionnelle autour d'un secrétariat permanent.

On ne peut plus jouer en solo

Ce faisant, les communes soulignaient leur volonté d'être entendues, d'être perçues comme des partenaires sérieux, et non plus comme des empêchements de tourner en rond ou des cancrès à qui l'autorité venait faire la leçon. Et si autrefois le Canton a parfois «obtenu des accords aux forceps, il s'est aussi rendu compte qu'une telle démarche n'était pas porteuse sur le long terme», affirme Katia Horber-Papazian pour qui «aussi bien les communes que le Canton ont réalisé qu'ils ne pouvaient qu'être que partenaires».

La faute à la tradition politique de milice, à la complexification des dossiers et des procédures ainsi qu'au manque de ressources administratives qui ont mis en lumière les limites de compétences des uns et des autres. «Dire que les communes, et plus particulièrement les plus petites, ne disposent pas du professionnalisme politique requis pour traiter correctement telle ou telle tâche, est un reproche que l'on pourrait retourner à nombre de politiciens suisses»,

s'exclame Katia Horber-Papazian. Agriculteurs, médecins, enseignants, employés de banque, entrepreneurs...ils sont légion à ne pas être formés pour faire de la politique. Et nul n'y voit malice.

Participer et respecter

Par manque de préparation ou de capacité à parler d'une même voix, des communes n'ont pas saisi la chance d'être parties prenantes de projets. Par excès de zèle juridico-administratif, le Canton a plongé des municipalités dans des abîmes d'incompréhension. Des couacs regrettables mais qu'une bonne dose de respect mutuel devrait à l'avenir permettre d'éviter. – AG

«Au-delà de la collaboration intercommunale, quels partenariats?»

Eaux, déchets, voirie ou écoles. Autant de domaines qui dépassent les frontières d'un village ou d'une ville et qui ont poussé les administrations concernées à créer des associations intercommunales afin de favoriser un traitement rationnel de ces enjeux. Une forme de partenariat qui est en passe de se généraliser alors que l'évoquer il y a une vingtaine d'années semblait relever de l'utopie ou presque!

En collaboration avec les associations faîtières des communes romandes, l'IDHEAP organise un journée de rencontre de politique locale, vendredi 24 avril, salle des débats du château d'Yverdon, de 9h à 17h. Inscription jusqu'au 14 avril sur le site: www.idheap.ch (chaire: politique locale et évaluation).

Connaissez-vous les communes de votre canton?

Avec pas moins de 375 communes, dont certaines ne dépassent pas 50 habitants, le canton de Vaud met à rude épreuve la mémoire de ceux qui tiennent à connaître leur pays sur le bout des doigts. En faites-vous partie? Prêtez-vous au test ci-dessous pour le vérifier. Bonne chance!

Règles du test:
Repérez et nommez 13 communes qui comportent «Villars» dans leur nom, 6 communes qui comportent «Chavannes», et 5 communes qui comportent le nom «Essert» ou un dérivé dans leur dénomination.
Comptez 2 points par commune correctement nommée et bien repérée sur la carte.
Trop difficile? La liste de ces 24 communes (page 9 ci-contre) vous aidera, mais à partir du moment où vous l'utilisez, ne comptez plus que 1 point par commune repérée sur la carte.
Solutions: page 12

Vos résultats:
Entre 0 et 10 points: heureusement que l'agglomération dans laquelle vous vivez compte aussi des Chavannes ou des Villars. Les beaux jours reviennent. Profitez-en pour étendre le champ de vos balades au-delà de votre rue et partez par monts et par vaux à la découverte
Entre 11 et 35 points: vous connaissez quelques clochers et allez parfois rendre visite à votre grand-mère à Villars-Tiercelin.
Entre 36 et 48 points: vous êtes le chef du SECRI ou vous travaillez dans ce service. À moins que ce soit au Service du développement territorial.

Informez, discutez, échangez, réseautez

Rencontres régulières, cours et partage d'informations via un site Intranet ou un journal en ligne, les relations entre le Canton et les communes se tissent de plus en plus finement.

La plate-forme politique a été créée pour stimuler les échanges entre le Conseil d'Etat et les autorités communales. Au niveau du travail administratif quotidien, le SeCRI a choisi de densifier les échanges d'informations (lois, arrêtés et autres procédures administratives) grâce notamment à la création d'un site Intranet et d'un journal électronique, *Canton-communes*. De plus,

le SeCRI et les associations des secrétaires municipaux et des boursiers communaux se rencontrent régulièrement. «Nos relations de travail sont excellentes», se réjouit Christian Richard, président des secrétaires municipaux.

Des cours toujours plus suivis

Cette volonté de rapprochement s'est concrétisée en 2007 par l'ouverture de cours, organisé par Silvana Palagi, adjointe au SeCRI, et dispensé par le Centre d'éducation permanente (CEP). Le contenu des cours – 16 cette année, traitant de la taxe aux déchets en passant par les thématiques de sécurité ou de développement durable – est assuré par des collaborateurs de services intéressés à mieux faire passer des informations professionnelles. Plus de 240 élus et collaborateurs communaux y ont pris part en 2008, soit trois fois plus qu'en 2007. – AG

«L'Etat pour les communes»: des intervenants qualifiés

 David Ejuay adjoint juriste Service des communes et des relations institutionnelles	 Sylvie Diner chef du Bureau de l'égalité entre femmes et hommes	 Laurent Sutter responsable de secteur Service de la population
 Etienne Ruagy ingénieur Service des eaux, sols et assainissements	 Laure Jaton-Sorce adjointe Bureau de l'égalité	 Luc Harce architecte Service de l'environnement et de l'énergie
 Mirella Drommeles secrétaire générale adjointe Département des finances	 Christin Raetz présidente à la protection des données et à l'information	 Guy-Charles Hovney Premier-Jacquard Police cantonale vaudoise

Le journal «Canton-communes» présente dans son édition de mars les cours (et les intervenants) destinés aux responsables communaux: municipaux, secrétaires municipaux, boursiers...

Le journal «Canton-communes» peut être consulté en ligne ou téléchargé depuis www.vd.ch, thème «Territoire», chapitre «Communes».

Site Intranet: www.vd.ch, Intranet, rubrique «Métiers». Cours du CEP: www.cep.vd.ch

- Liste des communes du test de la page 9**
- Villars-Tiercelin
 - Bougy-Villars
 - Chavannes-de-Bogis
 - Chavannes-Villars
 - Lussery-Villars
 - Villars-Bramard
 - Villars-Burquin
 - Chavannes-le-Chêne
 - Chavannes-le-Veyron
 - Villars-Epeney
 - Chavannes-près-Rensens
 - Villars-le-Grand
 - Chavannes-sur-Moudon
 - Villars-le-Terroir
 - Essertes
 - Villars-Mendraz
 - Villars-sur-Rolle
 - Essertines-sur-Yverdon
 - Essert-Pittel
 - Essert-sous-Champvent
 - Villars-sous-Yens
 - Villars-sous-Champvent
 - Villars-Sainte-Croix
 - Villars-Mendraz
 - Villars-le-Terroir
 - Villars-le-Comte
 - Chavannes-près-Rensens
 - Villars-Epeney
 - Chavannes-le-Chêne
 - Villars-Bramard
 - Chavannes-de-Bogis
 - Lussery-Villars
 - Villars-Tiercelin