

Postulat Vassilis Venizelos et consorts visant à dégager les conditions favorables aux fusions de communes volontaires

Développement

Tout le monde s'accorde à penser qu'il est nécessaire de maintenir des communes fortes dotées de compétences effectives qu'elles puissent pleinement maîtriser. Or, leur avenir semble marqué par de profondes incertitudes. Les nouveaux défis économiques, environnementaux et sociaux bouleversent le contexte dans lequel les communes déploient leur activité. Les collectivités locales exercent leurs compétences dans des territoires dont les limites administratives ne correspondent plus aux espaces vécus. En outre, la complexification des tâches administratives requiert la mobilisation de ressources de plus en plus importantes. Pour faire face à cette situation, différentes formes de collaborations sont prévues par la loi sur les communes (LC).

Si les associations de communes offrent des solutions sectorielles intéressantes, elles éludent trop souvent la transversalité des enjeux territoriaux et entraînent la multiplication de structures décisionnelles à géométrie variable. De plus, comme chaque tâche attribuée à une association sort de la compétence directe de la commune, le contrôle démocratique et la qualité des informations transmises à la population ne sont pas assurés. Enfin, l'absence de responsabilité budgétaire de l'association fait qu'elle n'a pas à subir les conséquences de ses dépenses.

Dans ce contexte, conformément au mandat constitutionnel, le canton s'est doté d'outils qui visent à favoriser les **fusions de communes**. La loi sur les fusions de commune (LfusCom) et le décret sur les incitations financières ont pour but d'encourager les regroupements communaux. Le canton a également publié un guide destiné aux communes désirant s'engager sur la voie de la fusion. Si ces outils représentent une base nécessaire au rapprochement volontaire de communes, force est de constater qu'ils n'ont pas eu les effets attendus. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la LfusCom, seuls 4 processus de fusion ont abouti. Certes, le regroupement de communes est souvent lié à un sentiment de perte d'identité qui demande un temps de préparation et de réflexion suffisamment important pour que l'idée soit acceptée par les habitants. Néanmoins, face à l'importance des enjeux auxquels sont confrontés les collectivités locales, une réflexion de fond sur les moyens incitatifs mis à disposition nous semble nécessaire. Une analyse des motivations qui ont conduit certaines communes à fusionner et des raisons qui font que d'autres renoncent, nous permettra d'évaluer les outils mis en place. D'autre part, afin d'avoir une vision claire des regroupements de communes potentiels sur le territoire vaudois, un recensement des collaborations intercommunales existantes nous paraît opportun [1].

Par conséquent, afin d'accélérer les processus de fusions **volontaires**, nous demandons au Conseil d'Etat de mener une étude qui prenne en compte les éléments suivants :

Malgré la multitude d'outils incitatifs mis en place par le canton, les processus de fusion sur le territoire vaudois sont rares. Quelles en sont les **raisons**?

- Les postulants demandent que soient dégagés les éléments (politiques, financiers, territoriaux, sociologiques, etc.) qui ont rendu certains **contextes favorables**, respectivement défavorables, aux processus de fusion.

- Les postulants demandent un rapport exhaustif portant sur :
 - les **collaborations intercommunales existantes** ;
 - la méthode dite des *noyaux forts* ;
 - les possibilités offertes par les **fractions de communes** (art. 129 ss LC) ;
 - une **comparaison intercantonale** des différents outils incitatifs existants ;
 - toute autre mesure envisagée par le Conseil d'Etat visant à promouvoir une politique de fusion.

Sur la base de ces études, les Verts demandent au Conseil d'Etat d'indiquer la ou les voies qu'il entend privilégier pour réellement et concrètement favoriser les fusions de communes. Ce postulat, déposé au nom des Verts, est complémentaire au postulat intitulé : Postulat visant à dégager les conditions favorables à une véritable politique des agglomérations.

[1] Le canton de Fribourg a connu ces dernières années un nombre important de processus de fusions volontaires. Ce succès semble notamment lié à l'application d'une méthode, dite des noyaux forts, permettant de faire ressortir les fusions potentielles en partant de relations intercommunales effectives.

Lausanne, le 22 janvier 2008.

(Signé) *Vassilis Venizelos et 18 cosignataires*

M. Vassilis Venizelos : — Suite au récent refus de notre Grand Conseil de soutenir les propositions Marra et Haldy, nous présentons deux postulats complémentaires traitant la problématique des collaborations intercommunales. Après le débat de la semaine dernière, tout le monde semble s'accorder sur deux points. Premièrement, la question des fusions de communes n'est pas résolue et, deuxièmement, pour maintenir des communes fortes et dotées de compétences effectives qu'elles puissent pleinement maîtriser, une politique volontariste est nécessaire.

En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les fusions de communes, seuls quatre processus de fusion ont abouti. Certes, le regroupement de communes est souvent lié à un sentiment de perte d'identité et il faut un temps de préparation et de réflexion suffisamment important pour que l'idée soit acceptée. Néanmoins, face à l'importance des enjeux auxquels sont confrontées les collectivités locales, une réflexion de fond sur les outils incitatifs existants nous semble nécessaire. Ce postulat propose, dans un premier temps, de faire ressortir les éléments qui ont rendu certains contextes favorables et respectivement défavorables au processus de fusion. Il demande ensuite que soient recensées et comparées les différentes formes de collaborations intercommunales existantes sur le territoire vaudois et d'autres cantons.

Ce postulat devrait permettre de donner une réponse politique claire à un problème grandissant, dans le respect des sensibilités et des spécificités communales et dans la continuité des mesures déjà engagées par le Conseil d'Etat.

La discussion est ouverte.

Mme Florence Golaz : — Je salue le dépôt de ce postulat qui permet de poser un certain nombre de questions concernant les fusions de communes. Comme je connais un peu le sujet, je me permets quelques commentaires. Il serait intéressant de demander aux communes les raisons pour lesquelles elles ne fusionnent pas. Concernant l'inventaire des collaborations intercommunales existantes, il est extrêmement difficile d'en connaître le périmètre exact, car

il y a sans cesse des modifications et notamment à l'heure actuelle, avec la mise en place des nouveaux districts. Il serait sans doute plus aisé de se limiter uniquement aux associations de communes et ententes intercommunales au sens des articles 110 et 112 de la loi sur les communes, ou aux associations surveillées par les préfets selon l'article 31 de la loi sur les préfets et les préfectures.

La méthode des noyaux forts du professeur Dafflon, qui postule que les communes qui produisent ensemble les mêmes prestations pourraient constituer le cœur des nouvelles communes fusionnées, a déjà été appliquée dans le Canton de Vaud. Le problème est qu'il peut y avoir une multitude de noyaux forts différents selon les collaborations et prestations retenues. Cette méthode mène donc à plusieurs solutions.

De plus, les fractions de communes évoquées constituent un quatrième niveau institutionnel, voire un cinquième si l'on compte les associations de communes. A l'heure actuelle, le constat fait à la Vallée de Joux est plutôt négatif en raison de nombreux problèmes de coordination entre les différents niveaux. Un exemple parmi d'autres : lors de la réfection d'une route et de ses canalisations, les trottoirs sont de compétence communale tandis que la gestion du réseau d'alimentation en eau est de la compétence des fractions de communes.

A mon avis, ce postulat est l'occasion de réaliser une enquête auprès des communes vaudoises ; il serait intéressant de connaître leur position actuelle pour les cinq, dix ou quinze ans à venir et de leur demander avec quelles communes elles envisageraient de fusionner et dans quel délai, cela notamment pour les communes de moins de 2000 habitants, par exemple. Ce positionnement des communes, qui doit résulter d'une véritable décision municipale et protocolée — il ne s'agit pas pour le syndic ou le secrétaire communal de répondre à la légère — forcerait les communes à réfléchir, au moins, si ce n'est pas à agir. Le Conseil d'Etat disposerait ainsi d'une véritable vision du terrain, à réactualiser une fois par législature. Il pourrait, de cette façon, obliger les communes à prendre une position et à avoir un scénario de fusion en tête, à défaut de le mettre en œuvre.

Mme Claudine Wyssa : — De mon point de vue, la fusion de communes n'est pas un but en soi. Je m'étonne que l'on évalue toutes sortes de propositions en disant : "elles ont fusionné, c'est bien" ou "tant de communes ont fusionné, donc c'est bien" ou "il faut absolument qu'elles fusionnent, sinon ce n'est pas bien !"

En fait, la fusion de communes n'est pas un but, mais un moyen. Nous voulons renforcer la vitalité des communes, assurer le bien-être des citoyens, assurer l'efficacité des prestations qui leur sont destinées et assurer la proximité des autorités. Tous ces éléments, réunis, font la spécificité de notre système helvétique. Pour cette raison, je ne suis pas du tout opposée au postulat proposé, bien au contraire. Je propose qu'il soit renvoyé en commission pour que nous ayons l'occasion de mener une réelle réflexion.

M. Pierre-Yves Rapaz : — La semaine dernière, nous avons déjà longuement débattu des fusions de communes. Aujourd'hui, par deux postulats, le groupe des Verts remet l'ouvrage sur le métier, avec d'autres arguments et sous un angle de vue légèrement différent, je vous l'accorde. Toutefois, à nos yeux, cela revient une nouvelle fois à ralentir, à charger l'Administration d'études, alors qu'elle doit mettre toutes ses forces à aider les communes qui veulent fusionner à le faire.

Aussi, nous vous proposons aujourd'hui de refuser et de classer ces deux postulats, afin de gagner du temps et de libérer les gens qui doivent répondre à ces multiples postulats sur les fusions de communes. Laissons-les travailler aux fusions de communes, à aider les communes qui le veulent à fusionner, plutôt que de leur demander de multiples rapports, au sujet desquels le Grand Conseil est, de toute manière, largement incompetent pour tout ce qui relève des décisions communales.

M. Jean-Michel Favez : — J'entends deux discours différents de l'UDC, tenus à dix minutes d'intervalle. L'UDC qui n'a pas participé au groupe de conduite sur les transports publics de l'ouest lausannois nous a présenté un postulat complètement dépassé. Et cela ne pose apparemment aucun problème que de demander à l'Administration de dégager des moyens pour répondre à ce postulat et faire un rapport. Dix minutes plus tard, à peine, le chef du groupe UDC présente des arguments destinés uniquement à renvoyer ou à refuser un postulat : l'Administration n'a pas les moyens d'y répondre, ce qui est un argument financier. Alors s'il vous plaît, messieurs de l'UDC, ayez une fois un langage clair.

M. Julien Glardon : — Je voulais intervenir dans le même sens, si bien que je renonce.

M. Frédéric Borloz : — C'est fou comme certaines idées ont la vie dure ! On a déjà affirmé plusieurs fois, dans ce parlement, que nous ne voulions pas obliger les communes à fusionner. Mais on revient toujours avec les mêmes propositions et les mêmes suggestions, par des voies détournées. Cette fois-ci, la méthode est très douce et à peine perceptible, mais on sent pourtant bien, au fond, l'intention d'arriver à une solution tendant à obliger les communes à fusionner.

Je ne pense pourtant pas qu'il faut refuser ce postulat. Nous devons le traiter parce que les questions posées sont légitimes et bien intentionnées. Nous avons déjà obtenu, de plusieurs côtés, certaines informations qui répondent à ce postulat. Alors permettez-moi d'ouvrir une petite parenthèse. La semaine passée, lorsque nous avons discuté de tout cela, le groupe des Verts nous a annoncé des propositions décapantes concernant les fusions de communes. Mais nous en sommes encore assez loin pour l'instant. Revoyons donc tout cela en commission, où nous pourrions discuter sereinement.

M. Laurent Ballif : — J'aimerais compléter l'intervention de M. Borloz, ou plutôt approuver pleinement ses dernières phrases. Les Verts utilisent un débat qui était nourri par deux propositions basées sur une étude approfondie, avec des propositions de solutions, la proposition Marra aussi bien que la proposition Haldy ; je trouve donc plutôt fort de café de nous annoncer de manière fracassante de grandes nouvelles et de grandes propositions, avant de présenter une demande de rapport d'étude sur quatre cas qui devraient, en principe, être déjà connus par toutes les personnes qui s'intéressent aux fusions de communes.

M. Roger Saugy : — Au moment de l'annonce des deux super-motions ou postulats, lors de la dernière séance, j'ai confié mon impression que nos amis Verts étaient gourmands. Je me suis trompé : ils sont boulimiques de papier.

La discussion est close.

Le postulat, cosigné par au moins vingt députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.