

**Postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts au nom du groupe socialiste – Pour une réforme du processus et des modalités des fusions de communes**

*Texte déposé*

**1. Préambule**

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 et la mise en œuvre de son cadre légal incitant aux fusions, 25 nouvelles communes se sont constituées par fusion. Le nombre de communes vaudoises a ainsi été ramené de 381 en 2005 à 311 à la fin de l'année 2014.

Or, ce mouvement d'acceptations successives depuis maintenant huit ans a été brusquement interrompu lors de différents scrutins ces derniers mois. En effet, plusieurs projets de fusion n'ont pas obtenu la majorité dans chaque commune concernée.

Les motionnaires sont bien conscient-e-s que des explications du vote négatif peuvent être trouvées à la lumière des particularités régionales des communes concernées. Néanmoins, les résultats des derniers scrutins mettent en évidence des failles de certaines dispositions de la loi sur les fusions de communes (ci-après LFusCom)<sup>1</sup>. En dernier ressort, les causes des échecs des différents scrutins, nonobstant une explication purement régionale, démontrent que l'action et la stratégie du canton doivent être revues substantiellement.

Partant, la loi et son règlement afférent ne peuvent faire l'économie d'une modification, ou à tout le moins, d'une réflexion en vue d'améliorer le processus d'incitation à la fusion de commune voulue par le Constituant<sup>2</sup>.

**2. Modification du processus**

*2.1 Modification 1 : rédaction d'un préavis d'intention des fusions et scrutin populaire*

L'article 3 LFusCom donne droit de proposer une fusion avec une ou plusieurs communes à l'exécutif et au législatif communal ou à une partie du corps électoral concerné.

Lorsque l'idée d'une fusion vient d'une municipalité, il est recommandé, avant de se lancer dans d'importants travaux pour préparer une fusion, de présenter au Conseil général ou communal, un préavis d'intention.

Or, ledit préavis n'est pas exigé par la loi. Si l'une des communes souhaite en présenter un à son conseil, les autres communes n'y sont pas tenues<sup>3</sup>.

Il nous apparaît également important que la population soit consultée également en amont du processus. En effet, plusieurs préavis d'intention de fusion ont été refusés par les législatifs sans pour autant avoir consulté la population.

Il est donc primordial que l'ensemble des autorités se mettent d'accord sur le principe de base avant toute autre démarche avec validation du corps électoral concerné.

Pour le surplus, cette nouvelle disposition permettra également de davantage impliquer et responsabiliser les élu-e-s durant toute la phase du processus et d'éviter à certains de se désolidariser quelques mois avant le scrutin décisif portant sur la fusion.

---

<sup>1</sup>RSV 175.61

<sup>2</sup>Art. 151<sup>ss</sup> de la Constitution du canton de Vaud (RSV 101.01)

<sup>3</sup>Service des communes et des relations institutionnelles, *Guide pour les fusions de communes du Canton de Vaud*, septembre 2010, p. 10

**Compte tenu de l'importance d'un processus de fusion, autant ce qui concerne sa longueur dans le temps que les montants engagés, il apparaît essentiel que la municipalité soit obligée de produire un préavis d'intention — et donc une décision collégiale — à son conseil et que le corps électoral soit également consulté.**

## *2.2 Modification 2 : Incitations financière des communes*

Les dispositions des articles 25 et 26 LFusCom et du décret afférent prévoient deux types d'aide financière :

- CHF 250.- par habitant-e des communes qui fusionnent. Cette aide est plafonnée à 1'500 habitant-e-s par commune, respectivement 3'000 pour l'ensemble des communes fusionnantes. Afin d'encourager les fusions de plus de deux communes un multiplicateur est appliqué au calcul de l'incitation financière de 0,1 unité pour chaque commune supplémentaire à la fusion ;
- Une incitation financière supplémentaire à la fusion est prévue à l'article 28 de la loi. Cette prime à la fusion se concrétise par une multiplication de 1,5 du montant de l'incitation financière. Cette disposition est valable dix ans suivant l'adoption de la loi, soit jusqu'en février 2015.

Dans le canton de Neuchâtel, le subside octroyé pour la fusion est calculé en multipliant, pour chacune des communes fusionnées, le montant de 400 francs par le chiffre de leur population, pondéré par le coefficient d'impôt relatif moyen et l'inverse du revenu fiscal relatif moyen de l'ensemble des communes fusionnées<sup>4</sup>.

Le plafond d'habitants par commune s'élève à 2'500 (contre 1'500 sur Vaud). Enfin, un plafond plus élevé de 5'000 habitants au maximum est possible pour des communes de plus de 10'000 habitants.

Il n'est, en revanche, pas prévu de plafond sur le nombre total des habitant-e-s des communes fusionnées (contrairement à Vaud qui plafonne à 3'000 habitant-e-s pour l'ensemble des communes).

Le canton de Neuchâtel a connu, depuis le début des années deux mille, une vague successive de grandes fusions. En effet, les deux fusions des Val-de-Travers (10'000 habitant-e-s et 9 communes) en 2009 et Val-de-Ruz en 2013 (15 communes pour 16'000 habitant-e-s) font figure de pionnières tant pour le nombre d'habitant-e-s que le nombre de communes fusionnées.

Pour 2015, un autre projet ambitionne de réunir sept communes et 17'300 habitant-e-s du Grand Entre-deux-Lacs (communes de l'est de la Ville de Neuchâtel).

Bien évidemment, l'incitation financière n'est pas une fin en soi. Il faut avant tout un projet de société rassembleur et soutenu par les autorités communales. Et nous l'avons observé, la question de l'identité demeure importante dans le processus. A cette fin, un postulat de notre collègue Neyroud avait été déposé.

Toutefois, on ne peut faire l'économie d'une modification des moyens financiers pour que ces projets aboutissent. En effet, des recherches effectuées par l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) démontrent, après consultation des autorités de communes fusionnées de plusieurs cantons, que l'incitation financière demeure le type d'incitation le plus important pour l'incitation à la fusion, aux yeux des autorités communales<sup>5</sup>.

**Partant, une modification des plafonds d'aides en francs par habitant-e-s prévus à l'article 25 de la loi apparaît nécessaire. De même que la continuation de l'incitation financière supplémentaire prévue à l'article 28.**

## *2.3 Modification 3 : processus de ratification de la Convention de fusion*

---

<sup>4</sup>RSN 172.410

<sup>5</sup>GUETL M., *Incitations cantonales aux fusions de communes en Suisse et en Valais*, Working paper de l'IDHEAP, 2011, p. 38.

Une fois la convention adoptée par les Conseils généraux, un vote populaire a lieu. La convention doit être acceptée par la majorité de chaque corps électoral respectif. En d'autres termes c'est la règle de l'unanimité qui fait foi.

Dans certains cas, il peut paraître quelques fois un peu décevant aux yeux des autorités concernées — et de la population — qu'un projet de fusion échoue suite à un vote négatif d'une seule commune. Compte tenu de la complexité technique requise pour construire un tel projet, il apparaît logique qu'une convention de fusion ne puisse s'établir avec plusieurs scénarios *à la carte*.

**Toutefois, la loi doit donner la possibilité aux communes dont le corps électoral s'est majoritairement prononcé en faveur de la fusion de poursuivre le projet et de le soumettre, cette fois-ci, uniquement au Conseil communal. Un référendum facultatif serait dans tous les cas possible.**

### 3. Conclusion

Au vu de ce qui précède, les soussigné-e-s ont l'honneur de proposer au Conseil d'Etat :

1. d'effectuer un état des lieux et un bilan sur les différents projets de fusion depuis l'entrée en vigueur de la loi ;

et d'étudier l'opportunité des modifications constitutionnelles, légales et réglementaires suivantes :

2. obligation pour la municipalité d'établir un préavis d'intention de fusion ;
3. soumettre le préavis d'intention de fusion au corps électoral des communes concernées ;
4. poursuivre l'incitation financière supplémentaire prévue à l'article 28 LFusCom ;
5. modifier l'incitation financière de base à la hausse de l'article 25 LFusCOM, plus précisément, le plafond du nombre d'habitant-e-s ;
6. permettre aux communes, dont le corps électoral a approuvé la Convention de fusion, de poursuivre le processus et, cas échéant, de soumettre les modifications nécessaires à la convention au Conseil général ou communal concerné avec possibilité de référendum facultatif.

*Pour le Groupe socialiste au Grand Conseil vaudois,  
(Signé) Nicolas Rochat Fernandez  
et 37 cosignataires.*

*Demande une prise en considération immédiate.*

#### *Développement*

**M. Nicolas Rochat Fernandez (SOC) :** — En 2003, la Constituante et le peuple vaudois ont souhaité implémenter un processus d'incitation aux fusions de communes. Suite à l'acceptation de la norme légale afférente, plus de vingt-cinq nouvelles communes se sont constituées par le biais de ce processus de fusion, pour une diminution du nombre total de communes d'environ 20% par rapport à 2005. Toutefois, suite à la vague de refus de projets de fusion que nous connaissons depuis quelques mois, nous ne pouvons faire l'économie de certaines questions concernant les modalités et le processus de fusion, même si chaque échec peut, bien évidemment, s'expliquer par lui-même. C'est pour cette raison que les signataires du présent postulat sont d'avis que le Grand Conseil, notre parlement, doit se saisir de cette problématique afin d'apporter sa pierre à l'édifice, dans la mesure où un groupe de travail a été constitué par Mme la conseillère d'Etat Béatrice Métraux, ainsi que la presse l'a révélé. Je vous rappelle qu'il s'agit d'un postulat, qui présente des propositions concernant le début du processus de fusion, le mécanisme de financement pour l'incitation et l'aide aux fusions de communes, les modalités de validation de la convention de fusion et, partant, le mode d'approbation par vote populaire.

J'imagine que d'autres vont le dire : les postulants n'ont pas le monopole du cœur sur cette question. Il s'agit simplement d'alimenter la boîte à idées, car il manque certainement des éléments supplémentaires pour améliorer le processus. A un moment donné, il faut que le Grand Conseil se

saisisse de la question. Nous avons une opportunité de le faire et c'est pourquoi nous demandons le renvoi direct de ce postulat au Conseil d'Etat.

Vous avez certainement tous étudié cette proposition, mais je me permets tout de même d'en dire quelques mots, sans entrer dans les détails. Elle contient quelques propositions, que je série en thématiques. Pour commencer, il y a ce qui concerne le préavis d'intention. Comme tout le monde le sait, lorsque une municipalité souhaite s'engager dans un processus de fusion, sans qu'elle en ait l'obligation, les directives afférentes conseillent aux municipalités de produire ce qu'on appelle un préavis d'intention, à l'intention du conseil communal ou général de la commune. La Palice voudrait nous faire dire qu'il serait suicidaire pour une commune de se lancer dans un tel processus sans soumettre de préavis d'intention à son conseil communal ou général. Il n'est pourtant pas obligatoire. A notre avis, c'est au titre d'un toilettage que nous proposons au Conseil d'Etat d'étudier l'opportunité de rendre le préavis d'intention obligatoire. Un autre élément est peut-être encore plus important : il consisterait à étudier l'opportunité de soumettre systématiquement le préavis d'intention au peuple, une fois qu'il aurait été approuvé ou refusé par le Conseil communal ou général. Cela nous paraît important pour sonder la population, d'autant plus que passablement de communes sont dotées d'un conseil communal et donc de représentants directs du peuple et non d'un conseil général. En effet, il peut être difficile de connaître l'avis des citoyens sur la question au début du processus.

Une deuxième thématique soumise à votre réflexion ainsi qu'à celle du Conseil d'Etat si vous le souhaitez, concerne les fonds d'incitation financière. Sans entrer dans les détails, il existe deux types d'aide. Une première aide est de 250 francs par habitant jusqu'à un total de 3000 habitants au maximum pour la nouvelle commune fusionnée et il existe également une incitation financière supplémentaire. Dans ces circonstances, on ne peut faire l'économie d'une comparaison intercantonale. Sans faire trop long, je vous propose d'examiner la situation du canton de Neuchâtel. Son système d'incitation financière est peut-être plus généreux que le nôtre, mais il est surtout différent. Il se monte à 400 francs par habitant jusqu'à un maximum de 3000 habitants par commune prête à fusionner — et pour le total des communes fusionnées. L'enveloppe d'ensemble allouée est donc plus généreuse que dans le canton de Vaud. Cela a eu pour conséquence les grandes fusions que nous avons tous en tête, comme celles du Val-de-Ruz et du Val-de-Travers qui ont concerné plus de 10'000, respectivement plus de 16'000 habitants !

Je m'empresse de vous dire que je m'attends à ce que certains d'entre vous me disent que l'incitation financière n'est pas une fin en soi. Des études démontrent que certains facteurs sont importants, mais qu'il faut avant tout un projet de société, avec des personnes pour le relayer. Toutefois, nous ne pourrions pas éviter d'étudier l'opportunité d'une réforme des modalités d'incitation financière. Récemment, concernant le processus de ratification, on a vu que la loi de l'unanimité fait foi. Il est peut-être dommage que le processus s'arrête uniquement parce qu'une commune sur cinq, par exemple, a refusé le projet de fusion. Certains pourront en témoigner mieux que moi : le processus est assez long, lourd et compliqué. C'est la démocratie, évidemment, puisqu'il faut que l'unanimité des communes accepte le projet. On pourrait toutefois introduire une cautèle obligeant, ou du moins incitant les communes dans lesquelles la majorité du camp électoral s'est prononcé en faveur d'une modification de la convention, à soumettre à nouveau le projet à son organe législatif, sans faire voter le peuple une deuxième fois, mais en lui laissant la possibilité d'un référendum facultatif.

Au vu de ce qui précède, nous proposons au Conseil d'Etat les pistes de réflexions contenues dans les conclusions numérotées de 1 à 6 de notre postulat.

La discussion est ouverte.

**M. Vassilis Venizelos (VER) :** — Je remercie le parti socialiste de venir nourrir les réflexions sur les processus de fusion et les différents outils qui permettent de les accompagner. Il est vrai que la répétition des échecs récents doit nous inciter à faire un bilan de la boîte à outils qui est à la disposition des communes pour mener à bien les processus de fusion. Comme vient de le rappeler très bien notre collègue Rochat, il s'agit d'accompagner ces processus et surtout de ne pas les contraindre.

Ce postulat permettra sans doute d'alimenter les réflexions d'un autre groupe de travail mis sur pied par le Conseil d'Etat et qui devrait se réunir prochainement pour mener cet exercice à bien, à savoir faire le bilan des fusions récentes et des différents outils mis en place pour inciter les communes à se

lancer dans ce type de projet. Ce postulat tombe à pic et par conséquent, son renvoi direct au Conseil d'Etat peut très bien nous convenir.

Bien entendu, les processus de fusion et les raisons des différents échecs récents sont multiples et certainement complexes. Je remarque qu'il manque un élément, dans ce postulat, qui n'a pas été développé, mais sur lequel nous avons déjà eu l'occasion de débattre et de discuter. Il s'agit de la question de l'information à la population, ou plutôt de la participation des habitants des communes concernées aux processus de fusion. On l'a vu : ces processus de fusion génèrent souvent des débats à haute charge émotionnelle. Le refus de ces processus est, sans doute, dans certains cas, l'expression de la frustration d'une partie des habitants d'être informés ou associés trop tard aux processus de fusion. Les projets sont parfois élaborés en petit comité, puis présentés ensuite aux habitants comme un paquet ficelé, dont il est difficile de modifier les éléments. Il conviendrait peut-être d'élargir la base des personnes et des habitants associés en amont du processus, pour que les habitants de ces territoires puissent faire part de leurs idées, de leurs propositions et de leur mécontentement éventuel sur une orientation ou une autre, pour qu'ils puissent s'identifier à un projet de fusion qui soit en phase avec leurs attentes.

Ces échecs doivent aussi nous inciter à mener un autre débat, une autre réflexion. Encore une fois, les processus de fusion ne sont pas un but en soi, mais un moyen de permettre à des espaces de vie de répondre aux attentes de la population. Il y a sans doute d'autres moyens à mettre en œuvre pour permettre aux communes et aux territoires de développer des espaces de vie, des services publics, une vie associative, souvent très riches dans ces communes, mais qui ne correspondent que rarement aux limites institutionnelles de la commune. On constate que les milieux associatifs sont souvent intercommunaux. On voit des associations intercommunales dont le déficit démocratique est parfois dénoncé et des politiques publiques gérées de manière intercommunale. Tous ces éléments doivent nous inciter à nous poser des questions sur le sens que nous voulons donner à l'autonomie communale, aujourd'hui. Cette autonomie communale est malheureusement souvent brandie comme un dogme, pour s'opposer à des politiques visant à trouver des solutions et à répondre à certaines attentes des populations locales.

J'estime que nous devons donner un nouveau sens à la notion d'autonomie communale. A titre personnel, je suis un défenseur de l'autonomie communale au sens de donner la possibilité aux populations locales de participer aux décisions, d'être des interlocuteurs crédibles au nom de l'Etat. Les fusions sont un moyen d'y arriver, mais il y en a certainement d'autres. Cela passe notamment par des investissements plus importants dans le développement de l'espace public dans les villages, par le maintien du service public dans les petites communes. Je souhaiterais que notre parlement tienne un débat sur ces questions. Les Verts feront en sorte que ce débat puisse avoir lieu.

Pour l'heure, je vous invite à mon tour à transmettre le postulat socialiste directement au Conseil d'Etat. Même si l'ensemble de ses propositions mérite selon moi que nous prenions un peu de recul, notamment sur les questions de procédure, avec la proposition de deuxième vote sur un projet de fusion qui aurait échoué. Ce postulat tombe à pic ; il permettra d'alimenter les réflexions du groupe de travail. Sur la base du rapport de ce groupe de travail, nous aurons l'occasion de débattre des différentes mesures à mettre en œuvre.

**M. Jean-Marie Surer (PLR) :** — J'ai lu avec attention le postulat de M. Rochat, l'unique représentant, dans ce Grand Conseil, de la plus puissante famille du canton. Quel honneur de vous avoir, monsieur Rochat.

Si les trois projets de fusion actuels n'ont pas abouti, c'est peut-être aussi que les choses ont été faites dans la précipitation. Une fusion de communes réussie se fait dans la maturation et la réflexion. C'est un processus qui est long, qui prend des années, et pour lequel il ne faut pas se précipiter. Dans le débat que nous propose M. Nicolas Rochat Fernandez, aujourd'hui, par le biais de son postulat, les arguments invoqués sont intéressants ; les pistes sont intéressantes également, bien que trop axées, à mon sens, sur la politique de la carotte. Mais il me semble qu'avec un pareil texte, il faut aller en commission, car il faut prendre son temps pour réussir la réflexion. M. Rochat arrive avec six propositions. Il en reste d'autres, ainsi que M. Venizelos vient de nous le montrer, avec une nouvelle piste de réflexion. Nous devons avoir un débat en profondeur, en réflexion et en lenteur.

Le choix du postulat est bon. C'est bien de ne pas être venus avec une motion, c'est une bonne idée, monsieur Rochat. Par contre, le renvoi direct au Conseil d'Etat est un mauvais choix, monsieur Rochat. C'est la raison pour laquelle je demande que le postulat soit renvoyé à l'examen d'une commission, pour que nous puissions débattre sereinement, lentement et avec maturation, pour que ces fusions de communes puissent aboutir dans la sérénité. Je rappelle qu'une bonne fusion de communes ne doit pas se faire par une votation avec 51% de oui contre 49% de non. Elle doit trouver l'adhésion d'une large partie de la population. Monsieur le président du Grand Conseil, je vous propose donc de ne pas accepter directement cette commission, mais de la transmettre à l'examen d'une commission.

**Le président** : — La question du renvoi en commission ou de la prise en considération immédiate sera tranchée tout à l'heure par le vote de notre plénum.

**M. Laurent Ballif (SOC)** : — Sur le fond, ce qui a été dit par M. Venizelos et par M. Surer va dans le sens de la nécessité d'une réflexion et personne ne semble opposé à cette idée. Le postulat qui vous est soumis présente, selon moi, un gros avantage : il se préoccupe surtout — je suis désolé de le dire à M. Venizelos — de la procédure. J'ai eu le sentiment que les échecs de ces dernières semaines provenaient essentiellement de certaines incertitudes existant dans la loi actuelle concernant la procédure. Je pense à la procédure nécessaire pour lancer une réflexion formelle en vue d'une fusion, c'est-à-dire qui consulte, qui lance ? Actuellement, il n'y a aucune précision dans la loi à ce propos. Je viens d'une région où ce manque de précision peut être considéré comme néfaste pour un projet en cours. Il n'y a pas non plus de précision sur les voies de recours, ou sur les plans B qui pourraient intervenir à la suite d'un échec. Ce sont les deux points sur lesquels, selon moi, nous devons modifier la loi. Les problèmes de financement et de carottes sont, à mon avis, plus accessoires. Il ne me semble pas qu'ils soient un élément déterminant des réussites ou d'échec d'une fusion. Le postulat me semble apporter des réflexions qui ne sont pas toujours celles qui ont été évoquées jusqu'à présent.

Monsieur Surer, estimez-vous vraiment nécessaire d'avoir encore un débat en commission ? Pourtant, apparemment, tout le monde est d'accord qu'il faut remédier, d'une manière ou d'une autre, à certaines faiblesses légales en ce qui concerne les fusions, que cela fait les grands titres dans les journaux et qu'il y a déjà eu plusieurs interventions, tant de droite que de gauche, à ce propos. J'espère bien que personne d'entre vous ne considère cette démarche comme étant politisée. Il s'agit de s'occuper de la structure institutionnelle de notre canton. Dans la mesure où nous savons que le Conseil d'Etat a déjà constitué un groupe de travail, je vous invite ne pas faire le détour par une commission, qui n'amènera qu'un débat supplémentaire par rapport à celui que nous devons avoir au final et que nous tiendrons sur les propositions de modifications légales. Je vous invite donc à soutenir le renvoi direct au Conseil d'Etat.

**M. Serge Melly (AdC)** : — Ce n'est peut-être pas un hasard si une réaction intervient après l'échec de la fusion Asse et Boiron. Par rapport à certaines votations, programmées pour le 28 novembre ou le 25 janvier, Asse et Boiron était la mieux placée. Il faut bien avouer, en effet, que sans Pomy à Montélaz et sans Suchy à Chavornay, les périmètres étaient devenus curieux !

Rien de cela à Asse et Boiron : le périmètre géographique, très logique, formait un beau rectangle, des municipalités convaincues et soudées, sans changement d'attitude de dernière minute, et surtout un ensemble reconnu depuis plus de septante ans pour la primaire supérieure et depuis bientôt quarante ans par le découpage du district ! Sans compter la possession réelle — non seulement des accords intercommunaux — de plusieurs dizaines de millions en bâtiments scolaires et sportifs, que l'on gère certes de manière efficace, mais en aucun cas efficiente.

Il est difficile d'accuser la communication, qui fut la même dans tous les villages. Pour finir, on trouve un record de 83% de oui à Grens et de 80% de non à Chésereux, qui sont pourtant des villages qui se touchent. L'effet ajouté et cumulé des diverses raisons telles que le nom, les armoiries, la perte de la proximité avec les élus et l'arrivée du scrutin proportionnel auraient dû aussi se retrouver sur l'ensemble du périmètre. J'aimerais tout de même dire un mot sur la bourgeoisie. Même si ce n'est pas la raison de l'échec, la perte de la bourgeoisie provoque énormément de résistances, qui se reportent ensuite sur d'autres préoccupations. Je demande donc au Conseil d'Etat — je transformerai ma question en question orale, puisqu'il n'y a aucun membre du Conseil d'Etat présent en ce moment — où nous en sommes avec le postulat Neyroud. Il est urgent d'avoir une réponse. On peut imaginer

toutes sortes d'améliorations et ce sera la mission du groupe de travail ou de la commission ad hoc. Mais tant qu'on exigera l'unanimité de toutes les communes, on n'avancera pas beaucoup. Cinquante-deux pourcents de la population votent oui à la fusion d'Asse et Boiron, mais malgré cette majorité, elle ne peut entrer en vigueur car il n'y a pas l'unanimité des communes. Cela pourrait paraître une insulte à l'autonomie communale, mais lorsque, sur un sujet fédéral, la Suisse allemande vote oui et la Suisse romande non, les Vaudois doivent bien s'aligner. N'est-il pas temps de revoir la loi sur les fusions ? Au nom du groupe PDC-Vaud libre, je vous demande de soutenir la prise en considération immédiate du postulat.

J'aimerais encore dire à M. Surer que nous n'avons rien fait dans la précipitation. Au contraire, plus de cinq ans se sont écoulés entre les balbutiements et la votation. Alors, si on ne règle pas le problème en cinq ans, c'est qu'il y a vraiment un sacré problème ; mais il n'y a pas eu de précipitation !

**Le président** : — J'ai neuf demandes de parole ! J'imagine bien que les fusions qui n'ont pas pu aboutir le week-end dernier sont encore dans les mémoires de chacun. Je vous invite pourtant à ne pas faire ici tout un débat sur les fusions réussies ou non, mais à essayer d'en rester au postulat de notre collègue Nicolas Rochat Fernandez.

**Mme Claire Richard (V'L)** : — Le groupe vert libéral soutiendra unanimement le postulat du groupe socialiste, dans son ensemble, y compris la référence à la motion Neyroud concernant le problème récurrent de l'origine. A nos yeux, les mesures proposées sont équilibrées et propres à éviter des blocages futurs pour les communes convaincues par un projet de fusion. Enfin, ces mesures facilitent mais ne contraignent pas, respectant ainsi la volonté de la Constituante qui avait longuement planché en ce sens. Notre groupe est plus partagé concernant le renvoi au Conseil d'Etat ou à l'examen d'une commission. A titre personnel, je soutiendrai le renvoi direct au Conseil d'Etat, qui disposera ainsi d'une boîte à outils bien garnie.

**M. José Durussel (UDC)** : — Ce postulat a été précédé d'une interpellation, déposée en décembre dernier par mon collègue Jean-François Thuillard, suite aux échecs de plusieurs fusions, en 2014 déjà. Fusion ou tension ? Tel était le titre évocateur de ce qui s'est passé également le 25 janvier 2015.

En dialoguant avec certains syndicats concernés par des échecs récents, j'ai relevé quelques points. L'un des points paraît important, mais on ne pourra probablement plus le changer, cela dépendra de la motion Maurice Neyroud : la perte d'origine dans certaines communes. C'est une situation rare, mais qui existe tout de même, où les bourgeois sont nombreux et ont une influence importante.

D'autres inquiétudes concernent par exemple la perte de postes à 20 ou 25%, pour les secrétaires et boursiers communaux, ou encore la fin de la participation des municipaux miliciens, qui deviennent naturellement de plus en plus professionnels. Mais un des points relevés concerne le côté exclusivement positif des discussions avec les responsables de l'Etat concernant les fusions. A aucun moment on n'approche d'une réaction éventuellement négative qui pourrait être abordée, ou qui pourrait soulever certains points négatifs. C'est bien d'être positifs, mais il faut aussi en parler. En effet, cela peut mal tourner, ou dériver. Tous les avis ne vont pas dans le bon sens.

Pour terminer, une incitation financière supplémentaire du canton, telle que proposée par le postulat, n'a jamais été relevée comme un point ayant conduit à un échec. Ou plutôt, cela pourrait donner un argument aux opposants, parlant de marchandage. C'est nouveau et très positif à relever dans ce postulat.

Concernant l'intervention de M. Surer, qui dit qu'il faudrait prendre plus de temps, etc., cela présente aussi un risque. En ajoutant de la durée à ces travaux préparatoires de fusion, dans le passablement de communes — et ce n'est pas nouveau — il y a beaucoup de rocade au sein des municipalités. Et qui dit rocade parle aussi parfois de l'arrivée de personnes de plus en plus négatives, qui ne connaissent pas tout à fait la commune, etc. Sur ce point, je ne suis pas d'accord avec vous, monsieur Surer. Par contre, je soutiens votre proposition de renvoi en commission.

**M. Jacques Perrin (PLR)** : — Au-delà des aspects techniques, financiers, de procédure et de processus, il y a les aspects de cœur. J'appuie l'importance qu'il faut donner au maintien de la commune d'origine dans les documents officiels. Les gens y sont très attachés.

La discussion que nous avons maintenant le montre d'ailleurs bien. Le document développé par M. Rochat est certes intéressant, mais il n'est pas complet. Il y a des tas d'autres idées à glaner encore ici, dans ce conseil. Dès lors, je vous propose de suivre la proposition de notre président de groupe Jean-Marie Surer, pour que le paquet que nous renverrons au Conseil d'Etat soit bien ficelé.

**M. Christian Kunze (PLR) :** — Sortant d'un processus de fusion, j'ai une modeste expérience de terrain de ce qui s'est passé. Si l'on regarde les fusions qui ont échoué, voire celles qui avaient réussi précédemment, les raisons en sont extrêmement diverses. Certaines ont été données ce matin par mes préopinants. Mais les raisons diverses qui ont conduit à l'échec des fusions dépendent des régions, des communes et de la population. Il n'y a pas une seule raison pour dire qu'une fusion va réussir ou va rater.

Sur le problème temporel, on peut évidemment discuter pendant dix ans d'une fusion. Je ne crois pourtant pas que ce soit ce qu'il faut faire. Selon moi, la barrière temporelle est de plus ou moins une législature. C'est à l'intérieur d'une législature de cinq ans qu'une fusion doit se faire ou ne pas se faire. Au moment où l'on traîne des projets plus longtemps, cela devient une sorte de saga qui nous colle aux basques et dont on n'arrive plus à se débarrasser.

J'ai cosigné le document de notre collègue Nicolas Rochat Fernandez, car je pense qu'il y a des discussions à avoir. Et contre l'avis de mon chef de groupe, je soutiendrai le renvoi direct au Conseil d'Etat. En effet, cela a déjà été dit : un groupe de travail a été constitué et certaines choses doivent être discutées. Les propositions contenues dans le document de M. Rochat en font partie, mais il y en a aussi d'autres — et ce ne sont pas forcément les bonnes que vous voyez dans le document. Il faut maintenant faire table rase de tout cela, prendre un peu de recul et discuter de ce qui s'est passé, de ce qui peut se passer ou de ce qui devrait se passer. En fonction de cela, nous aurons un retour devant le Grand Conseil, puis un débat au sein d'une commission ad hoc.

J'aimerais aussi faire remarquer que c'est un sujet, heureusement, qui n'est pas très politique. Si vous regardez sur le terrain, vous trouverez des opposants ou des partisans des fusions dans tous les milieux politiques. Pour une fois que le sujet à discuter n'est pas politique, traitons-le avec un certain recul. Discutons de ce qu'il est intelligent de faire et de ce qui ne l'est pas. Cela peut se faire avec le groupe de travail désigné par Mme la conseillère d'Etat.

**Mme Valérie Induni (SOC) :** — J'annonce mes intérêts : je suis municipale de la commune de Cossonay, qui se trouve actuellement dans un processus de fusion avec les communes de La Chaux et de Dizy. Engager un processus de fusion, c'est un immense travail, qui suit toujours une longue période de maturation. Je crois que peu de communes ont décidé de fusionner seulement parce que c'était à la mode et qu'il fallait s'y mettre pour faire bien. Il me semble qu'il s'agit de beaucoup de travail en commun avec d'autres communes, qui font qu'à un moment donné, on décide de franchir le pas.

Il est vrai que dans la discussion sur la fusion, à côté de tous les éléments pratiques apportés, le débat devient très vite émotionnel. Le cœur et le ventre prennent souvent beaucoup plus d'importance que la tête. Actuellement, au 1<sup>er</sup> février, il y aura une baisse de l'aide financière du canton, décidée de longue date, puisque la loi est entrée en vigueur il y a dix ans. On ne peut pas dire que l'aide financière soit la première raison de réussite ou d'échec d'une fusion, mais une baisse de l'aide financière arrive clairement maintenant comme un très mauvais signal, après les nombreux refus. C'est comme si l'Etat commençait gentiment à se désengager de la question des fusions.

Pour cette raison et à cause de la date butoir du 1<sup>er</sup> février, il me paraît important, pour donner un signal clair, de renvoyer directement ce postulat au Conseil d'Etat. En effet, il n'est pas nécessaire d'être totalement exhaustif sur la boîte à outils et sur le nombre d'outils présentés. Le groupe de travail pourra tout à fait débiter avec les éléments déjà donnés ici. Je vous propose donc de prendre ce postulat en considération et de le renvoyer directement au Conseil d'Etat.

**Mme Christelle Luisier Brodard (PLR) :** — Pour une fois, je suis tout à fait favorable au postulat déposé par M. Nicolas Rochat Fernandez, au vu des problèmes rencontrés dans le canton, dans le cadre des processus de fusion que nous venons de vivre. Je viens de vivre personnellement



l'expérience d'un pré-projet de fusion, dans ma région, qui vient d'échouer à son étape préalable en raison du refus d'une ou de deux communes associées au projet.

Je préférerais personnellement un renvoi en commission. Je n'en fais pas une affaire d'Etat, ni de religion, mais je trouverais intéressant que l'on puisse, en commission, évoquer d'autres outils que ceux que M. Rochat a présentés. J'aimerais surtout que l'on puisse évaluer ces derniers. Par exemple, je suis assez sceptique vis-à-vis de l'idée d'un vote sur un préavis d'intention. En effet, finalement, lorsque la population se prononce sur une fusion, elle a besoin de connaître les précisions et les détails du projet. Il serait donc très difficile et même risqué, selon moi, d'organiser un vote directement sur un préavis d'intention, avant de disposer de tous les éléments.

A mon avis, que l'on renvoie ou non le postulat au Conseil d'Etat, il s'agirait d'évaluer l'accompagnement du canton dans les processus de fusion. Pour ma part, j'ai travaillé quelques années dans le canton de Fribourg. J'ai pu voir que si, dans cet autre canton, les processus aboutissaient bien, ce n'était pas uniquement du fait des raisons financières — même si elles aident sans aucun doute et je rejoins M. Rochat sur les outils financiers à ne pas négliger — mais j'ai aussi constaté que l'accompagnement fribourgeois des processus de fusion était plus proactif, dans le sens qu'il y avait plus d'implication de la part des collaborateurs qui y étaient engagés. A l'Etat de Vaud, on a des collaborateurs qui font très bien leur travail, mais qui sont très prudents — peut-être aussi pour respecter pleinement l'autonomie communale en la matière et il le font très bien — mais peut-être ce rôle d'accompagnant des collaborateurs de l'Etat devrait-il être réévalué pour voir à quel point ils pourraient, eux aussi, s'engager dans les discussions sur l'accompagnement des communes et des populations qui éprouvent des doutes, notamment sur la perte d'identité ou de proximité. Il est en effet difficile, parfois, pour des syndics ou des municipaux de communes voisines de venir expliquer à la population des autres communes qu'ils n'éprouveront pas la problématique de perte de proximité, ou par exemple qu'ils ne seront pas avalés par une commune voisine plus importante que la leur, par exemple. Il me semblerait en tout les cas intéressant, dans ce cadre, de voir comment le rôle de l'Etat peut être réétudié, dans le cadre de ce processus, comme cela se passe dans le canton de Fribourg.

**Mme Pierrette Roulet-Grin (PLR) :** — Je commence par vous rappeler mes anciennes fonctions de préfet de district. A ce titre, j'ai dû aider deux paires de communes à conduire leur processus de fusion, réussie dans les deux cas. Cela s'est produit en un temps où le canton ne comptait pas encore de+ fonctionnaire estampillé « spécialiste fusion ». Ces expériences m'ont appris que les fusions ne sont pas uniquement techniques et financières, mais qu'elles ont une part émotionnelle et qu'elles ont besoin de temps. La part émotionnelle efface en grande partie l'éventuel apport financier de l'Etat, à une époque où les finances communales sont squattées par des charges liées.

J'éprouve un grand doute au sujet d'une incitation financière augmentée. La majorité des votants de base ne connaissent pas la véritable influence de ces centaines de milliers de francs sur les finances de la nouvelle commune. Et, bien entendu, cela influence leur vote et la case à cocher. Vu les récents échecs, il est donc nécessaire qu'une commission examine le postulat, afin d'utiliser les expériences de certains membres de ce parlement, plutôt qu'uniquement les visions techniques de l'Etat, qui ont montré leurs limites. Alors, renvoyons fermement ce postulat en commission.

**Mme Amélie Cherbuin (SOC) :** — Je déclare mes intérêts : j'ai pu participer au processus de fusion dans la région de Terre-Sainte. A l'époque, en 2007, un préavis d'intention avait été présenté aux législatifs qui l'avaient accepté. Cela a conduit à un travail important, de trois années, effectué sans précipitation. Malgré cela, la fusion a échoué, en 2010, une commune sur huit ayant refusé la convention de fusion lors du vote des conseils communaux. Au cours de ce travail, les détracteurs ont principalement mis en avant les questions émotionnelles. La perte du lieu d'origine a été un frein réel, avec la peur de perdre son autonomie. Le nom de la future commune également a compté parmi les éléments prépondérants pour le refus du projet. Ce ne sont pas les questions techniques, travaillées lors de la construction du projet de nouvelle future commune, qui ont été mises en avant, d'autant moins que ces communes ont l'habitude de collaborer par le biais de nombreuses associations intercommunales et que la fusion faisait donc sens.

Le travail de construction en vue d'une mise en œuvre a été considérable, pour être finalement balayé en bout de course. Si une votation avait eu lieu, en primeur, cela aurait permis au projet de fusion

d'être mieux légitimé, ce qui aurait facilité la prise de position des législatifs. Certains ont voté positivement au sein du législatif afin de permettre aux habitants de pouvoir voter, alors qu'ils étaient eux-mêmes opposés à la fusion, sur le fond. Au contraire des propos de Mme la députée Luisier, je pense que la population va voter avec ses tripes et que les détails opérationnels ne sont pas prépondérants pour déterminer le résultat du vote. Je ne peux donc qu'appuyer la transmission directe du postulat au Conseil d'Etat, afin que le processus puisse être revu et amélioré.

**M. Régis Courdesse (V'L) :** — Je commence par déclarer mes intérêts : j'ai participé à un groupe de travail pour un des projets de fusion qui a capoté au mois de novembre 2014 : la fusion du Haut-Talent qui devait réunir Bretigny, Cugy, Morrens et Froideville où j'habite. Je peux assurer que le travail a été très sérieux au cours des quelques années consacrées à ces études. Ainsi que l'a souligné Mme Richard au nom de notre groupe des Vert'libéraux, nous ne pouvons que soutenir le postulat de M. Rochat Fernandez au nom du groupe socialiste. Mais, je suis persuadé que notre assemblée compte dans ses rangs certaines personnes qui ont participé à des processus de fusion et qui ont fait des expériences qu'il serait intéressant de partager. En effet, comme l'a aussi dit Mme Luisier et d'autres, certaines autres raisons que celles énoncées par M. Rochat Fernandez peuvent expliquer l'échec des fusions. A titre personnel, je vais donc soutenir le passage en commission de ce postulat, afin d'élargir le débat.

**M. Pierre Grandjean (PLR) :** — J'ai l'impression qu'en rapport avec les fusions qui ont échoué, il y a deux éléments importants : des objectifs de fusion non clairement exprimés et un alignement aussi précis que possible des taux d'impositions communaux. Ces deux points ne font pas partie, de manière précise, de l'intervention de notre collègue Rochat Fernandez. Ne serait-ce que pour ces deux raisons, je me prononce en faveur d'un renvoi en commission. Une commission serait susceptible d'apporter des idées complémentaires à celles du postulat Nicolas Rochat Fernandez.

**M. Nicolas Rochat Fernandez (SOC) :** — Je remercie tous les intervenants pour leurs arguments, qu'ils soient pour ou contre le postulat. C'est en effet un sujet qui cristallise différentes positions, mais pas l'appartenance politique partisane. Pour répondre à M. Surer, je ne sais pas si les Rochat sont une famille puissante. Ce que j'ai lu hier, dans *24heures* c'est qu'il s'agit d'une famille nombreuse. Il est peut-être utile d'apporter cette petite nuance. Il fut toutefois un temps où nous avions trois Rochat au Grand Conseil et au Conseil d'Etat et il n'en reste malheureusement plus qu'un : les temps changent. Voilà pour la boutade.

Plus sérieusement, on a parlé de « propositions uniquement carotte » concernant la contribution financière. Nous pensons que ce postulat est assez varié, puisqu'il touche le type des incitations financières, en effet, mais qu'il s'occupe aussi des voies démocratiques, dont il propose la modification. Ce postulat ne se veut pas exhaustif, mais peut-être faut-il souligner qu'en ce qui concerne le financement, on ne peut pas appliquer un modèle cantonal à un autre canton, mais il est possible de regarder autour de nous. Concernant les modèles financiers, certains cantons tels que Neuchâtel, Fribourg, ou le Tessin ont connu un plus grand pourcentage de communes fusionnées. Nous ne pouvons donc nous économiser une révision du système d'incitation financière. Les propositions sont diverses en ce qui concerne l'incitation financière, mais aussi la voie démocratique et la question de l'identité. A ce sujet, l'intervention parlementaire de notre collègue Neyroud est toujours pendante devant notre plénum.

La question de l'urgence ou non se pose chaque fois de la même manière : faut-il aller directement au Conseil d'Etat ou faut-il passer par l'examen d'une commission du Grand Conseil ? Les faits démontrent qu'un groupe de travail a déjà été constitué. Pour le moment, je ne sais pas ce qui en ressort, mais Mme la conseillère d'Etat pourra peut-être nous le dire. Quoi qu'il en soit exactement, il est en pleine réflexion. La question est de savoir si l'on agit maintenant, si l'on fait connaître maintenant nos réflexions ou alors dans six mois. Et quand bien même il faudra réfléchir à plusieurs autres pistes, je privilégie toujours la voie du Conseil d'Etat, considérant que c'est le bon moment pour faire état de nos réflexions. Il y a peut-être plusieurs autres solutions, mais je n'ai rien contre la consultation. Du moment qu'un groupe de travail s'est constitué, réunissant certainement plusieurs partenaires dont l'Union des communes vaudoises, par exemple, avec d'autres instances dont certains d'entre vous font partie, il me semble que c'est le bon moment pour renvoyer l'état de nos réflexions,

en tant que Grand Conseil. Ou bien alors, sans que j'en fasse une maladie, nous attendons encore six mois pour se retrouver encore une fois en commission à réinventer six fois la roue. Le but du postulat est d'implémenter des pistes de réflexion et non de trouver une solution toute faite. Je pense que ce dernier travail sera plutôt celui du groupe de travail, voire du Conseil d'Etat lui-même. Après, nous aurons tout le loisir de répondre aux consultations afférentes, respectivement de nous prononcer sur un projet de modification de loi potentiel. Pour toutes ces raisons, je vous remercie de vos remarques et je vous invite, par pur pragmatisme, à renvoyer directement ce postulat au Conseil d'Etat.

**Mme Béatrice Métraux, conseillère d'Etat :** — Je remercie le Grand Conseil pour toutes les pistes évoquées et pour la tenue de votre débat. Pour le Conseil d'Etat, la question des fusions est de grande importance. Voilà dix ans que la loi sur les fusions est mise en œuvre. Nous avons eu une petite trentaine de fusions, jusqu'ici. C'étaient des fusions importantes, mais de petites communes. Maintenant, nous devons nous poser et réfléchir à une nouvelle mise en œuvre de la loi. C'est la raison pour laquelle, face aux récents échecs — car on peut parler d'échecs — le Conseil d'Etat a décidé de la création d'un groupe de travail. Ce groupe réunira deux syndics de communes n'ayant pas réussi à fusionner, avec un préfet, un chargé de communication, M. Laurent Curchod responsable des fusions à l'Etat, et encore d'autres personnes. Ils auditionneront des présidents des comités de pilotage, là où cela a marché et là où cela a échoué.

Le Conseil d'Etat est donc convaincu qu'il faut maintenant une réflexion sur ces fusions. Je rappelle que nous sommes passés de 383 communes à 311 communes au 1<sup>er</sup> juillet 2016. Cela montre quand même que la question a toute son importance, aussi d'un point de vue politique.

De vos débats, je retiens qu'il faut probablement revoir le rôle de l'Etat, examiner la question des finances, mais voir aussi la question très importante de l'origine. Il faut examiner les processus démocratiques à quelque stade que l'on en soit des fusions. Il faudrait aussi faire une comparaison intercantonale. Au fond, il y a vraiment un gros travail qui nous attend. Nous l'avons déjà commencé et donc, j'attends du Grand Conseil une certaine sagesse en la matière : nous devons aller de l'avant dans ces fusions. Pour un certain nombre de communes, face aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle — que ce soient des défis territoriaux, financiers ou sécuritaires — cette question mérite toute l'importance que le Conseil d'Etat veut lui donner. Je vous remercie pour ce débat très intéressant.

**M. José Durussel (UDC) :** — Excusez-moi d'intervenir après Mme la conseillère d'Etat, mais j'aimerais lui poser une question. Dans votre groupe de travail, avez-vous prévu d'introduire des personnes — des municipaux, des syndics — qui étaient opposées aux fusions ? Ce serait très important pour avoir un dialogue vraiment large.

**Mme Béatrice Métraux, conseillère d'Etat :** — Bien évidemment, dans ce groupe de travail, afin d'entendre et de comprendre, nous allons auditionner les membres des municipalités qui étaient divisées. Nous allons faire un gros travail de recherche, afin de comprendre, avant de proposer des solutions afin que le processus continue.

La discussion est close.

**Le président :** — Nous commençons par un vote d'orientation. Celles et ceux qui suivent la position du postulant, demandant le renvoi direct au Conseil d'Etat, votent oui. Celles et ceux qui souhaitent renvoyer le postulat à l'examen d'une commission votent non.

Si le non l'emporte et donc que la commission est choisie, le postulat partira en commission. Si le oui l'emporte, nous procéderons à un deuxième vote sur la prise en considération ou non du postulat.

**Le renvoi du postulat en commission, opposé au renvoi direct au Conseil d'Etat, est préféré par 67 voix contre 59 et 1 abstention.**