Zeitschrift: Revue suisse : la revue des Suisses de l'étranger
Herausgeber: Organisation des Suisses de l'étranger
Band: 36 (2009)
Heft: 3

Artikel: Fusions de communes : toujours plus de communes fusionnent
Autor: Lenzin, René
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-912129

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Toujours plus de communes fusionnent

Début 2009, la Suisse comptait plus de 250 communes de moins que dix ans auparavant. L'émigration depuis les régions excentrées et montagneuses ainsi que les tâches toujours plus complexes favorisent en effet les fusions des communes. Toutefois, malgré les problèmes, de nombreux villageois s'obstinent à vouloir garder leur indépendance. Et les fusions ne s'effectuent pas toujours volontairement. Par René Lenzin

Bauen est la plus petite commune du canton d'Uri. Au début de l'année, ce village de 200 âmes a traversé une crise politique. Trois de ses habitants ont été élus au Conseil communal contre leur volonté. Pour ne pas devoir entrer dans l'administration – l'obligation d'exercer certaines fonctions est en vigueur dans ce canton – ils ont déménagé, de sorte que l'exécutif ne se composait plus que de deux membres, perdant ainsi sa capacité d'exercice. Peu avant que le canton passe à l'administration d'office, on trouva finalement encore trois volontaires qui se laissèrent élire au Conseil communal, dont un ancien président de commune.

Dans toutes les autres localités de Suisse, la situation est loin d'être aussi dramatique qu'à Bauen. Néanmoins, les problèmes de ce village de Suisse centrale sont symptomatiques pour de nombreuses petites communes. Elles ne trouvent guère d'habitants encore disposés à exercer des fonctions en matière de commission scolaire, d'affaires sociales ou même au Conseil communal. Souvent, les mêmes personnes exercent ces fonctions depuis de nombreuses années, voire des décennies, et, lors des élections, le nombre de candidats correspond exactement à celui des postes à pourvoir. Cela ne reflète plus guère l'image idéale d'une démocratie vivante, qui repose sur la concurrence des idées et des personnes.

À cela s'ajoute que les tâches des communes, telles que l'instruction, les affaires sociales, l'approvisionnement en eau et en électricité ou l'élimination des déchets, se complexifient sans cesse et ne peuvent plus être mises en œuvre qu'en association avec d'autres communes. Cependant, la collaboration intercommunale atteint rapidement ses limites aussi, notamment en matière financière. Étant donné que les personnes ayant une bonne qualification émigrent vers les centres où elles trouvent plus facilement du travail, les petites communes des régions excentrées et montagneuses manquent de recettes fiscales et donc de possibilités d'investissement.

Plus de fusions que jamais

Toujours plus de communes essaient de solutionner ces problèmes en fusionnant. De fait, 79 se sont dissoutes dans des associations plus importantes entre début 2008 et début 2009, un chiffre jamais atteint en un an auparavant. Au début de cette année, la Suisse comptait 254 communes de moins qu'en 2000, et 465 de moins qu'en 1950. Au cours des 100 années précédentes – et donc depuis la création de l'État fédéral – seules tout juste 104 communes avaient disparu.

Les différences cantonales sont importantes. Depuis l'année 2000, c'est Fribourg qui a perdu le plus de communes (74), suivi par le Tessin (64), les Grisons (22), le Valais (20) ainsi que le Jura et Lucerne (19 chacun). En Thurgovie, la grande vague de fusions a eu lieu plus tôt: entre 1990 et 2000, le nombre de communes locales a chuté de 179 à 80. D'autres réductions s'expliquent par des cessions territoriales. Ainsi, Berne compte presque 100 communes de moins depuis la naissance du canton du Jura et le passage du Laufental à Bâle-Campagne. Mais il existe aussi des cantons qui comptent aujourd'hui encore autant de communes qu'en 1848, comme Appenzell Rhodes-Extérieures, Obwald, Schwyz, Uri et Zoug.

Sur les 26 cantons, 15 ont jusqu'ici pris des mesures pour favoriser les fusions des communes. En règle générale, il s'agit de subventions pour la planification et la réalisation des fusions. Par ailleurs, certains cantons prennent en charge les dettes des localités qui fusionnent volontairement ou mettent des moyens financiers généraux à la disposition des communes nouvellement créées. Le Tessin comptait parmi les cantons les plus actifs ces dernières années (voir page 22).

Glaronais plus radicaux que leur gouvernement

Jusqu'ici, peu de fusions ont eu lieu à Glaris. La Landsgemeinde locale a toutefois décidé à présent de la réforme communale la plus radicale de Suisse. Le 7 mai 2006, l'assemblée des électeurs a suivi de près la demande d'un citoyen de réduire le nombre des communes de 25 à 3. Cette décision est remarquable à deux points de vue: premièrement, le gouvernement et le parlement du canton avaient proposé «seulement» une réduction à 10 communes. Deuxièmement, cette démarche apparaît encore plus radicale dans la mesure où, outre les 25 communes locales, Glaris comptait 20 communautés scolaires, 16 d'aide sociale et 9 bourgeoisies, chacune avec des compétences propres.

Lors d'une Landsgemeinde extraordinaire, en novembre 2007, les électeurs du canton de Glaris ont clairement refusé d'annuler rétroactivement la fusion de 25 communes en 3 nouvelles communes décidée l'année précédente.

Photo: Keystone

Le chiffre trois n'est pas dénué de tout fondement. Aujourd'hui déjà, ce canton de 38 000 habitants est en fait subdivisé en trois régions: Unterland, Mittelland et Hinterland. C'est à partir de ces trois régions, dont la solidité économique diffère, que les trois nouvelles communes naîtront. «C'est une décision absolument historique – pour Glaris et pour toute la Suisse», a déclaré la conseillère d'État radicale Marianne Dürst après la Landsgemeinde. Le modèle triple correspondrait aux régions de planification du canton et aurait été un objectif à long terme du gouvernement. Mais celui-ci aurait prévu une voie politiquement réalisable et n'aurait jamais osé penser que «la population glaronaise ferait d'un coup le grand pas vers encore seulement trois communes».

La Landsgemeinde a décidé que la réforme des communes de Glaris devrait déjà être mise en œuvre en 2011. Et a du reste renforcé cette décision en novembre 2007. Après que plus de 2000 électeurs aient exigé que la décision de fusion de l'année précédente soit annulée, une Landsgemeinde extraordinaire a été convoquée. À cette occasion, une nette majorité s'est de nouveau prononcée pour le modèle triple. C'est en vain que les adversaires ont argumenté que cela violait le droit d'autodétermination des communes garanti par la Constitution.

Des projets de fusion en Suisse romande également

La «fièvre de la fusion» a depuis longtemps atteint toutes les régions de Suisse, la partie occidentale du pays également. À Fribourg, en Valais et au Jura, de nombreuses communes ont déjà fusionné ces dernières années. Dans le canton de Vaud, celui qui, après Berne, compte le plus de communes, sept projets de fusion sont en cours et dix autres planifiés. Un quart des 375 communes actuelles est concerné.

À Neuchâtel, le nombre de communes est passé de 62 à 53 au 1er janvier de cette année. Neuf villages du Val-de-Travers se sont réunis pour former une localité de 11 000 habitants. Et certaines voix souhaiteraient aller encore beaucoup plus loin. Dans une interview accordée au journal «Le Temps», Raphaël Comte, président de l'Association des communes de Neuchâtel, a brièvement esquissé un canton avec encore seulement huit localités. Il a cependant tout de suite ajouté qu'il ne s'agissait encore que de théorie. Il faudrait d'abord convaincre la population du sens des fusions. Il sait de quoi il parle, la première fusion prévue de deux communes neuchâteloises vient d'échouer en se heurtant au non de la population locale.

Mais il ne s'agit pas là d'un cas isolé. Dans d'autres cantons également, une majorité des électeurs refuse encore et toujours les projets de fusion. L'autonomie, la tradition et la vue d'ensemble de l'essence communale accrue sont plus importants pour les adversaires des fusions que les possibles avantages apportés par des communes plus grandes. Souvent, la méfiance vis-à-vis d'une localité voisine plus importante joue un rôle et même des différences claires concernant les coefficients annuels des impôts peuvent entraîner des réactions de refus dans les communes à l'imposition favorable.

Lucerne veut devenir une métropole

La plupart des fusions actuelles concernaient de petites voire de très petites communes dans les régions excentrées et montagneuses. Ces derniers temps, les envies de fusions ont pris de l'ampleur dans les villes de taille moyenne également. La métropole financière et économique tessinoise de Lugano, par exemple, a fortement grandi (voir page 22). Lucerne se dispose également à réunir en une seule commune les localités environnantes. L'année prochaine, Lucerne fusionnera avec Littau, faisant ainsi passer le nombre d'habitants de quelque 58 000 à 75 000.

Pour le président de la ville, Urs Studer, cela n'est cependant pas encore suffisant. Il a l'intention de fusionner avec d'autres localités suburbaines. Les parlements d'Emmen et de Horw ont déjà donné leur accord pour examiner un tel projet. Si Ebikon, Kriens et Adligenswil s'y ajoutaient, Lucerne surpasserait la ville fédérale de Berne. Pour Urs Studer, il ne s'agirait pas là de prestige ou de taille. Les fusions seraient une question de survie, a-t-il déclaré brièvement au «Tages-Anzeiger»: «Lucerne explose. Nous n'avons presque plus de terrains constructibles pour pouvoir nous étendre.» Seul un agrandissement de la ville permettrait ainsi à l'économie de se développer avec plus de dynamisme.

Il s'agit de plans ambitieux, pour lesquels Urs Studer veut aussi faire des concessions: il appâte la riche Horw avec la promesse que le coefficient annuel d'impôts de la localité la plus favorable actuellement sera automatiquement en vigueur dans la nouvelle commune. Et propose à la pauvre Emmen de reprendre ses dettes. Nous saurons dans les années à venir si cette tactique aura fonctionné.

Lucerne veut fusionner avec ses communes voisines, mieux répartir les charges du centre et devenir une grande ville. Suite à l'approbation de son électorat, la commune de Littau fusionnera en 2010 avec la ville de Lucerne. D'autres lui emboîteront certainement le pas.

Photo: Keystone

FUSIONS DE COMMUNES

Différentes communes de Suisse ont fusionné et le nom de votre lieu d'origine a donc peut-être automatiquement changé. Une simple recherche sur Internet (par exemple sur www.wikipedia.org) en saisissant le nom de votre commune vous fournira la plupart du temps de plus amples informations ainsi que le nom de votre «nouvelle» commune.

Bilan partagé pour les fusions au Tessin

Peu de cantons encouragent aussi fortement les fusions des communes que le Tessin. De temps à autre, les autorités cantonales forcent même de petits villages à franchir ce pas. Mais en maint endroit, les rivalités locales et les différences fiscales sont toutefois toujours trop importantes pour réaliser des fusions. Par René Lenzin

La plus jeune commune du Tessin s'appelle Centovalli. Le parlement cantonal vient de donner sa bénédiction à la fusion des villages de Borgnone (117 habitants), Intragna (890) et Palagnedra (113). Simultanément, le Grand Conseil a contracté un crédit de 6,4 millions de francs pour rembourser les dettes des trois communes et permettre un meilleur départ à la nouvelle localité. Cette décision parlementaire indique deux choses: d'une part, le processus de fusion que le gouvernement tessinois a mis en marche il y a une bonne décennie n'est pas encore terminé. D'autre part, le canton ne lésine pas sur les fusions.

Derrière cela se cache un concept politique. Aucun canton de Suisse ne compterait autant de communes que le Tessin, surtout pas autant de communes plus petites que la moyenne, indiquait le gouvernement lors du changement de millénaire dans une brochure annonçant son projet de fusions de communes. De telles fusions seraient la base d'une réforme réussie des institutions cantonales, telle que la prévoit la nouvelle Constitution. À l'époque, le canton comptait 245 communes; seuls Berne et Vaud en comptaient plus. Par ailleurs, 55% des communes tessinoises avaient moins d'habitants que la moyenne nationale de 1200. Ainsi, 51 localités comptaient entre 100 et 150 habitants, 44 en comptaient même moins de 100. La politique du canton porte ses fruits: à la fin 2008, le nombre de communes était réduit à 181.

Le Tribunal fédéral soutient la fusion forcée

Toutefois, depuis longtemps, les fusions ne se déroulent pas toujours aussi impeccablement que le voudraient le canton et, de temps à autre, les autorités communales elles-mêmes. Ainsi, dans la région du Monteceneri, quatre localités sur neuf ont refusé par les urnes la fusion en une commune unique, de sorte qu'on en arrive maintenant à une «demi» fusion des cinq autres communes. Le canton a accepté cette décision démocratique, car il considère que les communes qui ont refusé sont toujours capables de fonctionner. Dans d'autres cas, il n'en est toutefois pas allé de même: le gouvernement et le parlement ont fait usage de la possibilité légale de procéder à la fusion forcée.

Comme dans le Val Muggio, où une des six communes du côté gauche de la vallée avait refusé la fusion. Le village concerné s'est opposé à la fusion forcée jusque devant le Tribunal fédéral. La plus haute instance a néanmoins rejeté sa plainte tout récemment, de sorte que la fusion est maintenant en cours d'exécution. Des rancœurs existaient aussi dans la partie supérieure du Val Maggia, où le canton avait forcé la fusion avec la commune de Cevio contre la volonté de la population d'une vallée transversale. Ce «diktat» de la capitale a notamment entraîné que Cevio s'est récemment retiré d'un projet prometteur de parc national à l'instigation des «perdants de la fusion».

La politique de clocher réapparaît

Le bilan des fusions dans les agglomérations tessinoises est partagé. Autour des centres économiquement forts comme Lugano ou Mendrisio, les fusions fonctionnent bien. Ainsi, le «Grande Lugano» a rassemblé 13 communes de la périphérie ces dernières années et compte maintenant 57 000 habitants. Dans les autres centres, les fusions ont cependant échoué jusqu'à présent lors des votations populaires (Chiasso) ou n'avancent pas d'un pouce (Bellinzone et Locarno). Cela est dû, d'une part, au fait que la souffrance n'est pas encore aussi forte que dans les vallées de montagne qui s'éteignent et, d'autre part, également aux craintes des communes suburbaines d'être englouties par les centres. Elles craignent de devoir payer beaucoup, mais de ne plus rien avoir à dire. Contrairement au riche Lugano, les différences fiscales dans le milieu des autres localités plus importantes sont considérables. Généralement, lorsque les centres sont chers, les faubourgs sont avantageux.

À ces problèmes s'ajoutent de vieilles rivalités locales. Le Campanilismo – l'esprit de clocher – est particulièrement marqué dans la région de Locarno, où la petite et riche Ascona et le plus grand mais plus pauvre Locarno ne parviennent pas à concrétiser de projet commun. Il existe depuis longtemps différents modèles qui indiquent comment les neuf communes du Locarnese, qui s'affaiblit économiquement, pourraient collaborer de façon plus étroite. Mais concrètement, presque rien ne s'est encore réalisé.

Le gouvernement cantonal tessinois souhaite réduire le nombre de communes de 245 actuellement à 86 pour des raisons financières. De l'avis du gouvernement, pour être fonctionnelle, une commune devrait compter au moins entre 1000 et 2000 habitants. Il est ainsi prévu de fusionner les petites communes des vallées en une seule, ce qui marquerait la fin de la commune de Corippo, dans le Val Verzasca (photo). Il n'est toutefois pas certain que le projet aboutisse car la résistance politique est encore forte.

Photo: Keystone