

opinion Vendredi 5 juin 2009

## La Riviera vaudoise est devenue un monstre institutionnel

Par Jacques Décosterd et Jacques Vallotton,  
**respectivement président et membre de la Conférence des conseillers communaux de la Riviera, défendent la fusion des dix communes**

Ils sont de plus en plus nombreux, ceux qui pensent que les institutions helvétiques ne sont plus intouchables, bien que d'irréductibles conservateurs persistent à croire au mythe faussement rassurant qu'elles seraient les meilleures du monde. On ose aujourd'hui de plus en plus les critiquer, comme on a pu le lire récemment, à plusieurs reprises, dans Le Temps. Ce questionnement est normal puisque nos institutions, du moins l'essentiel d'entre elles, ont été conçues en 1848, date de la première Constitution de la Suisse moderne. Or, la population et la société se sont profondément transformées. Et ces institutions, dont certaines ont mal vieilli, ne correspondent plus du tout au quotidien vécu par les citoyens. La Suisse, contrairement à la plupart des pays européens, n'a pas été directement touchée par les deux conflits majeurs du XXe siècle qui ont ensanglanté l'Europe. Cela a été une chance extraordinaire, mais cela a eu pour conséquence qu'aucune remise à jour des structures institutionnelles de la Confédération n'a été réalisée alors que les autres pays ont été forcés par les circonstances de le faire.

On débat donc aujourd'hui très naturellement de la nécessité de réformer les institutions helvétiques à tous les niveaux; parfois au gré des événements, comme dernièrement à propos du Conseil fédéral. Le manque d'anticipation du gouvernement lors de la crise financière est attribué, selon certains, à la nature même du fonctionnement du collège.

En Suisse romande, on vient d'avoir un exemple frappant de débordement de la gouvernance des cantons accoutumés à travailler en priorité chacun pour soi. Après moult velléités déclamatoires, les cantons de Vaud et Genève ont enfin franchi le pas vers une plus franche collaboration en décidant de financer quelques projets d'envergure comme la troisième voie CFF ou Palexpo. Ce type d'accord dépasse les limites historiques des cantons et il n'est pas étonnant que la réflexion prenne aujourd'hui de l'ampleur et se projette vers l'avenir de la collaboration entre cantons. On esquisse des solutions institutionnelles supracantonales en cherchant notamment à éviter les déficits démocratiques dus aux décisions politiques qui se concoctent entre autorités à l'écart d'un contrôle parlementaire suffisant.

A un échelon inférieur, au niveau des communes, on retrouve la même problématique, mais sans doute encore plus marquée. Il faut rappeler que le découpage des communes a été dessiné il y a un siècle et demi, parfois même avant, du temps de la République helvétique, à une époque où la mobilité des gens était fort réduite. La règle voulait alors que l'administration soit accessible à pied aux citoyens qui autrefois ne s'aventuraient guère hors du périmètre communal. Ce découpage des communes ne s'est pas ou peu modifié depuis cette époque. C'est ainsi que l'on recensait, il y a peu, encore quelque 3000 communes en Suisse, une proportion record en comparaison internationale. Cependant, ces dernières années, on assiste dans notre pays à une accélération des fusions de communes. Ce mouvement s'est d'abord bien développé en Suisse alémanique avant que la Suisse romande n'y participe à son tour.

Aujourd'hui, la justification du regroupement des petites communes va de soi. Pour qu'une administration puisse fonctionner de manière performante, il faudrait que la commune atteigne si

possible une taille critique de quelque 5000 habitants, expliquent des experts. Il est donc prévisible que la majorité des fusions aient lieu, ces prochaines années, parmi les communes à faible densité de population. C'est d'ailleurs dans cette catégorie que les projets de regroupements sont actuellement les plus nombreux.

Par contre, le problème des fusions reste entier pour la majeure partie de la population suisse qui habite aujourd'hui dans les grandes zones urbaines.

Jusqu'à encore récemment, parce que les institutions étaient considérées comme intangibles, mais aussi par manque de courage politique, on n'a pas souvent osé aborder de front la fusion de communes urbaines et contiguës qui forment en fait une agglomération. Pour gérer cet espace commun, on s'est lancé d'abord dans une véritable frénésie de collaborations intercommunales. C'était séduisant au départ parce que cela permettait de ne pas toucher aux prérogatives et limites communales tout en sauvegardant des postes en faveur de la classe politique. Mais, au fil des années, les collaborations intercommunales se sont multipliées et densifiées au rythme de l'accroissement de la population.

Prenons l'exemple des 10 communes de la Riviera où l'on parle aujourd'hui de fusion. On y recense à ce jour pas moins de 70 organismes intercommunaux qui vont des simples conventions à des associations avec organes exécutifs et délibérants. Ce maillage des activités intercommunales est devenu si serré, opaque et complexe, qu'il se trouve au bord de l'asphyxie. Il est de plus en plus difficile à maîtriser et l'hypertrophie des collaborations pousse aux dérapages avec parfois des pertes financières à la clé. Les dossiers importants pour l'avenir de la Riviera échappent aux Conseils communaux transformés alors le plus souvent en simples chambres d'enregistrement. Le développement du niveau intermédiaire de décisions court-circuite en fait le cadre institutionnel en vigueur et génère un manque évident de démocratie.

C'est le constat que vient de faire dans un rapport la Conférence des conseillers communaux de la Riviera (CCR). Cette association regroupant des conseillers de toutes sensibilités politiques a exploré différentes solutions pour sortir de cette impasse institutionnelle. La nouvelle Constitution vaudoise offre quelques possibilités à première vue attractives, comme l'agglomération ou la fédération de communes. Mais ces solutions, qui n'ont jusqu'à maintenant pas trouvé preneur, ne résistent pas à l'examen; car elles n'apportent que peu de modifications structurelles. Elles perpétuent surtout un niveau intermédiaire dont les désavantages croissent en même temps que se développe la zone urbaine. Aussi la CCR s'est-elle résolue à choisir la seule solution qui lui est apparue en définitive raisonnable et efficace: une fusion des dix communes de la Riviera. Les réticences à une telle fusion ne manqueront sans doute pas, même si pour l'instant les adversaires ne se sont pas manifestés. C'est le jeu démocratique. Mais il est un point contre lequel les opposants auront de la peine à argumenter: c'est le fait que les institutions conçues il y a cent cinquante ans ne correspondent plus du tout aujourd'hui au cadre de vie réel des habitants qui s'étend à présent à l'ensemble de la Riviera. Or, cet espace commun est maintenant morcelé en dix communes comprenant un nombre record de 650 conseillers et 54 municipaux. La Riviera est devenue aujourd'hui, avec ses 70 organes intercommunaux, un véritable monstre institutionnel.

Comme on l'a vu plus haut, la Suisse, pour des raisons historiques et compréhensibles, accuse un certain retard dans l'adaptation de ses institutions. Il faut maintenant rattraper le temps perdu. On sent heureusement, un peu partout, les prémices d'une volonté politique d'empoigner enfin le problème.

Ainsi, pour reprendre l'exemple de la Riviera, si le projet de fusion se réalisait naîtrait une ville moderne de quelque 80000 habitants, la troisième de Suisse romande après Genève et Lausanne, et la septième de Suisse, avant Saint-Gall. C'est un projet qui n'a rien de chimérique ou de révolutionnaire, d'autant plus qu'il a maints atouts et n'est pour l'instant combattu par aucune municipalité. Finalement, il s'agit simplement pour le réaliser de mettre à jour des institutions qui ont fait

aujourd'hui leur temps. Ce n'est quand même pas le bout du monde de se mettre à l'heure.

[www.conseil-riviera.ch](http://www.conseil-riviera.ch)

**LE TEMPS** © 2009 **Le Temps SA**