

Communes vaudoises

À quand la fin de l'âge de glace des fusions?

Les citoyens de Blonay et de Saint-Légier se prononcent sur leur union. Un tel scrutin est devenu rare dans un canton qui compte encore plus de 300 communes.

Jérôme Cachin

Les communes de Blonay et Saint-Légier vont-elles fusionner dimanche? Quelle que soit l'issue des deux votations communales simultanées, le simple fait que cette question soit posée à des citoyens est un type d'événement devenu plutôt rare en terre vaudoise. En cas de oui, une nouvelle ville de 12'000 habitants naîtra, mais le nombre de communes vaudoises ne sera toujours pas passé sous la barre des 300. Sur la carte du canton, la nette majorité des fusions réussies datent d'il y a une dizaine d'années et une ribambelle de refus a marqué un tournant au milieu des années 2010. Depuis, peu de projets de fusions ont progressé, encore moins ont abouti.

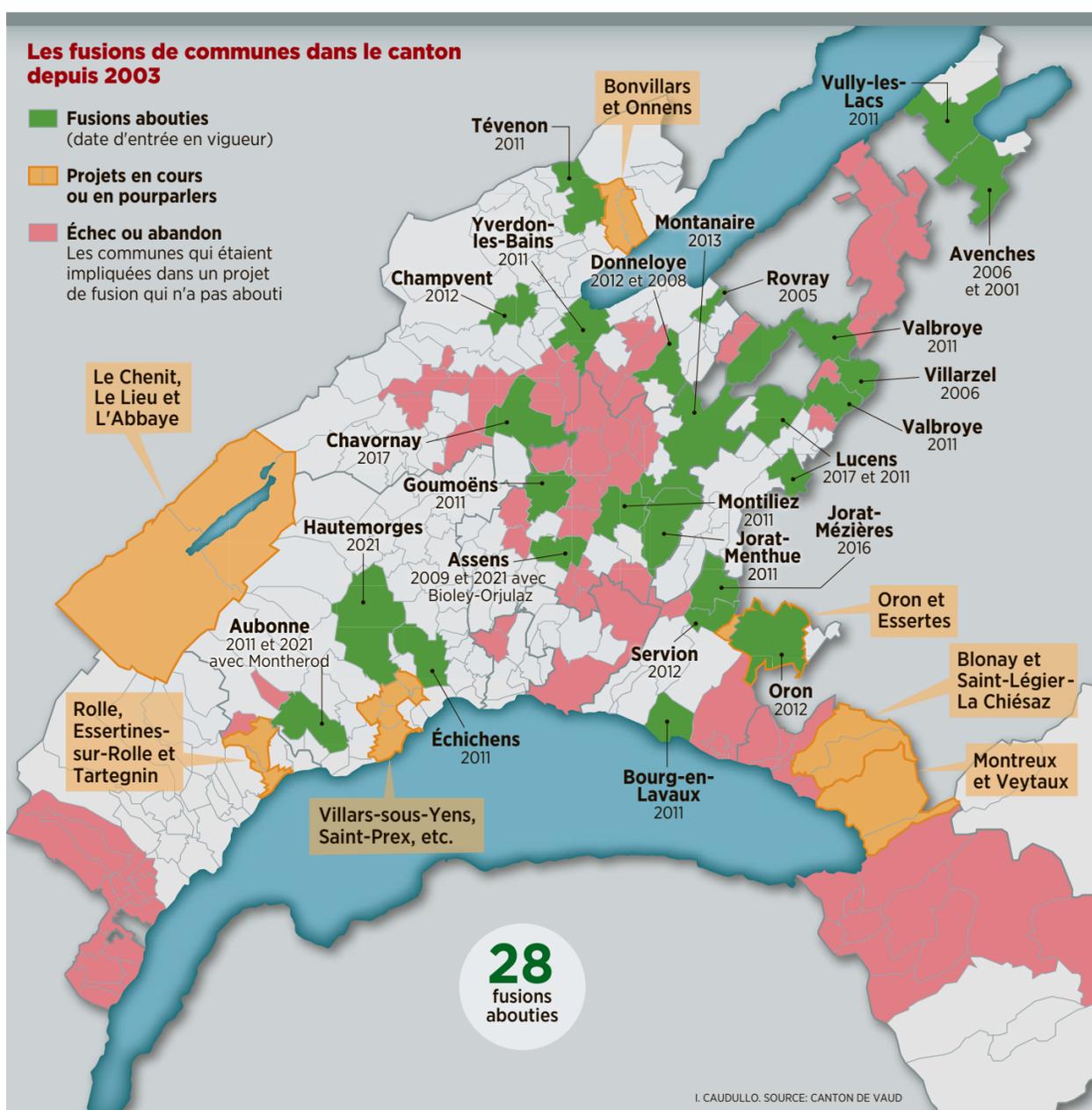
Le credo vaudois, immuable, veut que les fusions naissent sur le terrain, fondées sur les besoins. Et l'adhésion populaire doit être sans faille. Dans toutes les communes impliquées dans un projet, des majorités de oui doivent sortir des urnes. L'État cantonal n'est là que pour accompagner, conseiller et donner un petit coup de pouce financier. En quinze ans, la législation cantonale a adapté des modalités, mais la philosophie est restée la même: le Canton ne doit exercer aucune forme d'autorité contraignante.

La carte du canton montre les 28 fusions de communes réalisées depuis 2003. Elle montre surtout que sur une vaste partie du territoire vaudois, de nombreux projets ont échoué. Dans 13 cas, il s'agit de fusions conclues par les autorités communales et mortes dans les urnes, parfois pour peu de voix. Et surtout, une foule de communes ayant entamé des discussions officielles les ont finalement enterrées. Le dossier le plus spectaculaire était celui des communes de la Riviera, qui auraient créé la 7^e ville de Suisse de près de 80'000 habitants.

Les faciles sont faites

Comment expliquer que les communes ne se lancent plus tellement dans des projets de fusion? «Les fusions considérées comme faciles ont été faites, estime la présidente de l'Union des communes vaudoises, Claudine Wyssa. La fusion entre Blonay et Saint-Légier fait partie de cette catégorie, d'ailleurs. Pour les plus petites communes, c'est compliqué à cause de l'esprit de village et des traditions. Parfois dans ces communes, le bénévolat et l'esprit de milice existent, alors la fusion n'est pas perçue comme une nécessité.» Claudine Wyssa donne l'exemple d'une fusion résultant d'un «gros boulot»: celle de Hautemorges (6 communes), qui entrera en vigueur l'an prochain.

Au rayon des fusions «faciles», rangeons aussi certaines absorptions qui améliorent le bilan global. En 2011, Yverdon, deuxième ville du canton, a ainsi avalé le village de Gressy, qui comptait moins de 200 habitants. Montreux pourrait aussi bientôt man-



«Je constate qu'il y a aujourd'hui une crainte que de nouveaux projets de fusion échouent»



Christelle Luisier, conseillère d'État en charge des Communes

«Plus on maintient des petites structures, moins elles auront de pouvoir»



François Cherix, politologue

«La problématique tend à s'enliser»

«Plus on maintient des petites structures, moins elles auront de pouvoir. Il n'y a plus que des petites molécules qui se contentent d'appliquer les politiques décidées plus haut», analyse François Cherix. Politologue, socialiste, solide partisan des fusions, il fut aussi membre de l'Assemblée constituante il y a vingt ans. L'avenir des 382 communes d'alors figurait en tête des sujets chauds. «Aujourd'hui, la problématique tend à s'enliser, poursuit François Cherix. Il y a une contradiction entre la volonté de réhabiliter le local et la gestion en circuit court, mais il y a une passivité qui désactive cette volonté.» Restent les collaborations intercommunales sous toutes leurs formes, dont le nombre a augmenté: «La multiplication des coopérations à géométrie variable est épuisante et amène à des déficits démocratiques, assène-t-il. C'est

flou et ça ne permet pas de traiter globalement les problèmes.» Jusqu'où Christelle Luisier ira-t-elle sur ce terrain? «Les fusions s'inscrivent dans une réflexion plus large, qui porte aussi les associations de communes et les agglomérations, souligne la ministre, qui fut aussi constituante. Une révision complète de la loi sur les communes nous permettra de réévaluer toutes les collaborations. Avec le département de Mme Gorrite, nous avons aussi lancé une étude sur la gouvernance des agglomérations.» Et l'Union des communes vaudoises (UCV), dans tout cela? «L'UCV est toujours restée sur la réserve, note la présidente Claudine Wyssa. Je reconnais qu'il y a des communes pour lesquelles il est devenu difficilement possible d'assumer les tâches. Mais finalement, si les habitants refusent la fusion,

c'est leur droit.» Cette prudence n'est plus de mise, estime Anne Weill-Lévy: «Les collaborations intercommunales augmentent l'effet de millefeuille politique, donc la dissolution des responsabilités. Le but d'une fusion, c'est de rendre à la population des services plus efficaces», assure celle qui fut constituante (encore une) et magistrate à la Cour des comptes. Citoyenne de Saint-Légier depuis quelques années, elle a les mains dans le cambouis de la campagne de votation qui va s'achever dimanche. Pour la Cour, elle s'est penchée plusieurs fois sur le dossier des communes. Après être passée de la théorie à la pratique, par quoi a-t-elle été surprise? «La résistance à la perte de pouvoir chez certains municipaux, et aussi la grande peur du changement, qui s'exprime sur les questions d'identité, mais qui est plus profonde.» **J.C.N**

ger Veytaux, avec son consentement: ses citoyens ont accepté, fin 2018, une initiative populaire qui demande le mariage. Les fusions plus emblématiques, comme celles de Bourg-en-Lavaux et de Valbroye, où plusieurs petites communes s'unissent à un centre régional, sont des lointains souvenirs de 2011.

Surtout, la dizaine de votations négatives en 2014 et 2015 a marqué les esprits. Christelle Luisier, nouvelle ministre en charge des Communes, estime que ces refus en tir groupé expliquent que le phénomène des fusions de communes est presque au point mort: «Je constate qu'il y a aujourd'hui une crainte que de nouveaux projets de fusion échouent, justement à cause des échecs de 2014 et 2015», souligne la ministre libérale-radical.

Relancer le désir

Comment relancer le désir de fusion? Vu d'en haut, certains songeaient à éliminer des obstacles. Il faudrait pouvoir abandonner la règle de l'unanimité. Concrètement, si les citoyens d'une seule commune ont dit non, les autres communes devraient pouvoir tout de même fusionner. Cette possible réforme a été mise sur la table par l'ancien député socialiste Nicolas Rochat Fernandez. Pour ce dernier, il aurait suffi que les parlements communaux valident la fusion, avec possibilité de référendums facultatifs.

Le projet dont le gouvernement a accouché après une longue gestation a évacué cette proposition jugée trop iconoclaste, qui appelait à une retouche de la Constitution, mais a retenu d'autres pistes proposées par le socialiste. Au printemps 2019, une majorité de députés accepte le texte, qui se contente de changer le mode de calcul de l'aide financière au démarrage. Le volumineux rapport du gouvernement pointait entre autres «causes d'échecs», dans certains projets, le fait que les habitants redoutaient le passage au système proportionnel, autrement dit l'entrée en scène des partis politiques dans la future commune si elle dépasse 3000 habitants, principe adopté par le peuple vaudois en 2011.

«Un «Monsieur Fusion» ou une «Madame Fusion», c'est ce qui nous manque», assure Daniel Leuba, syndic de Villars-sous-Yens. Il a entamé des discussions avec les communes voisines, dont la plus grosse est Saint-Prex. Un des quelques projets qui fait l'objet de pourparlers connus, tout comme celui des trois communes de la vallée de Joux.

«Le poste de M. ou Mme Fusion va être mis au concours, annonce Christelle Luisier. Il faut quelqu'un du terrain.» Avis aux éventuels candidats. Mais la ministre des Communes, à l'instar de ses prédécesseurs Philippe Leuba et Béatrice Métraux, compte bien être présente: «Il faut aussi un accompagnement politique respectueux, montrer un soutien sans interférence», avertit-elle.