

**Zeitschrift:** Domaine public

**Herausgeber:** Domaine public

**Band:** - (2015)

**Heft:** 2087

**Artikel:** Fusion de communes : il y a du nouveau à l'Est de la Suisse : les expériences de Glaris et Schaffhouse sont riches en enseignements

**Autor:** Schuler, Martin

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1017357>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 29.03.2025

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

question de lui adjoindre une structure analogue pour les questions relatives aux espaces ruraux et aux régions de montagne.

Dans l'esprit comme dans la lettre de l'article 50, on voit resurgir la tradition helvétique du mythe alpin et de l'idéal champêtre. Comme par un significatif hasard, le rapport du Conseil fédéral sur la mise en œuvre de l'article constitutionnel – que certains appellent encore celui des

villes – est paru en juin dernier, en même temps que la traduction du très beau recueil de «*promenades dans la Suisse littéraire et politique*» de Peter von Matt, paru sous le titre de son long essai introductif: [La Poste du Gothard ou les états d'âme d'une nation](#). Une nation, la Suisse? Un paysage plutôt, inlassablement redessiné depuis le 18e siècle d'Albrecht von Haller.

La persistance des

représentations collectives est un phénomène bien connu. Un article constitutionnel ne suffit pas à les corriger, tout juste à les infléchir – et encore.

En l'occurrence, le Conseil fédéral ne cherche sans doute pas l'exploit. Il se félicite des résultats obtenus par une mise en œuvre à petits pas de l'article 50, cette «*nouveauté à la fois modeste et efficace*» qui fait un peu plaisir aux villes sans trop fâcher les campagnes ni faire douter les montagnes.

## Fusion de communes: il y a du nouveau à l'Est de la Suisse

Les expériences de Glaris et Schaffhouse sont riches en enseignements

Invité: Martin Schuler - 15 juillet 2015 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/27874>

Lors de la Landsgemeinde de mai 2006, le canton de Glaris, réputé plutôt conservateur sur le plan institutionnel, a gagné une visibilité nationale avec sa décision de réduire le nombre de ses 25 communes à trois.

La proposition de réforme territoriale du gouvernement glaronnais prévoyait dix communes politiques. Lors des débats, une proposition de passer directement à trois a été acceptée à une faible majorité. Perçue d'abord comme une tentative pour faire capoter le projet gouvernemental, la proposition va progressivement se concrétiser. Deux recours au Tribunal cantonal et au Tribunal fédéral ont été déboutés. Finalement, en 2007, lors de la première

Landsgemeinde extraordinaire de l'histoire, la décision de fusion à trois était confirmée à une nette majorité.

En janvier 2011, les trois communes de Glaris, Glaris Nord et Glaris Sud ont vu le jour. Un récent article du [Tages-Anzeiger](#) sur les impacts de la réforme glaronnaise confirme la bonne acceptation des nouvelles structures communales.

Ces dernières n'ont plus de législatif communal; il a été abandonné au profit d'une assemblée communale, ce qui est rare pour des communes de plus de 10'000 habitants. Le nombre de personnes assumant une charge politique a diminué drastiquement, moins de

citoyens pouvant s'investir dans la politique locale. Parallèlement, on observe, depuis 2010, un taux de participation en baisse lors de votations fédérales. Glaris occupe aujourd'hui le dernier rang des cantons, avec 10% en dessous de la moyenne nationale.

Cette comparaison ne prouve en rien un lien entre les deux phénomènes, mais il est peu probable qu'un changement si radical soit sans conséquence sur la vie politique.

### Les fusions de communes: un processus récent en Suisse

Historiquement, la Suisse comptait, pendant très

longtemps, un grand nombre de communes. Depuis la grande période des fusions urbaines du début du 20<sup>e</sup> siècle, le nombre de fusions a été extrêmement faible. Un seul canton, Fribourg, a poursuivi depuis les années 70 une politique de réduction du nombre de ses communes particulièrement petites, avec succès, puisque la moitié des communes a disparu, mais sans pouvoir faire émerger une structure communale lisible.

Après la réforme cohérente menée entre 1990 et 2000 par le canton de Thurgovie pour supprimer la double hiérarchie communale (communes municipales et communes locales), le tabou qui entourait assez longtemps le débat sur les fusions a été rompu. La moitié des cantons suisses s'est lancée, selon des conceptions différentes, dans des politiques de réduction, notamment là où le maillage est particulièrement fin et où les communes rurales sont confrontées au déclin démographique et peinent à trouver du personnel politique. Le [site](#) de l'administration cantonale bernoise fournit d'intéressantes informations à leur sujet.

Ainsi, les Grisons, le Valais et plus récemment le Jura et le canton de Vaud ont incité fortement leurs communes à fusionner. Au Tessin, non seulement les petits villages des vallées ont réuni leurs forces, mais les villes se sont passablement agrandies (Lugano, Mendrisio, projet à Bellinzzone). Les communes neuchâteloises ont innové en

réalisant des regroupements à l'échelle des districts (Val-d-Travers, Val-de-Ruz), tandis qu'ailleurs (Lucerne, Saint-Gall, Berne), le processus est resté jusqu'ici plus ponctuel.

Au cours des quinze dernières années, à l'initiative des cantons, on observe un processus de fusion vers des unités toujours plus grandes. La fusion est aujourd'hui dans l'air du temps; elle est positivement connotée, du moins en Suisse puisque le mouvement n'est plus d'actualité en Europe occidentale.

Les arguments en faveur des fusions ont fondamentalement changé en Suisse. Les valeurs identitaires et de démocratie directe sont supplantées par des considérations d'efficience et de professionnalisme. Les petites communes rurales étaient aidées par des systèmes cantonaux de péréquation financière qui sont aujourd'hui remis en question. Elles peinent à trouver des autorités politiques et sont dépassées par la complexité juridique et technique des tâches qui leur sont confiées par le canton.

On peut d'ailleurs faire l'hypothèse que l'administration cantonale est un «*acteur de l'ombre*» qui est très favorable à ces fusions, car elles facilitent ses tâches. Le conseiller d'Etat schaffhousis en charge du dossier a affirmé à la Radio romande qu'il était fréquent que plusieurs communes s'en remettent aux services de l'Etat pour décider dans des domaines qui étaient

de leurs compétences.

## **La démarche schaffhousise**

Le canton de Schaffhouse a tenté à plusieurs reprises depuis 2003 de mener une politique de réduction du nombre de ses 34 communes. Une première tentative a visé un canton à sept communes, sans pour autant préciser leur composition. Ce procédé s'est avéré maladroit, puisqu'il impliquait une intervention forte de la part du gouvernement.

Après une période d'absorption de petites communes (toutes en dessous de 500 habitants), l'exécutif schaffhousis a repris le dossier en 2010 et a décidé de soumettre deux propositions au vote populaire: une à dix communes et une sans communes du tout. Si cette deuxième proposition devait passer la rampe, il s'agirait de la solution la plus radicale jamais tentée en Suisse, dépassant celle de Glaris non seulement par un nombre encore plus petit, mais par une intégration complète du niveau local dans le canton. A Bâle-Ville, le canton compte trois communes.

La suppression du niveau local soulève des questions de démocratie et de solidarité. Comment passer d'une structure locale soutenue par une péréquation financière (minimale à Schaffhouse) à une organisation qui prenne en compte les spécificités et les besoins des différentes localités? Même sur un

territoire restreint de 300 km<sup>2</sup>, les différences entre le chef-lieu cantonal, une ville de 38'000 habitants, des bourgs tels que Stein-am-Rhein et Neunkirch, ou des villages ruraux cossus (à l'instar de Hallau ou de Schleithem) demeurent importantes.

L'[option schaffhouseise](#) serait probablement compatible avec l'[article 50, alinéa 1](#), la Constitution fédérale, pour autant qu'elle spécifie qu'il s'agit de tâches attribuées à la

fois aux niveaux cantonal et communal, par exemple par l'appellation «*Canton et commune de Schaffhouse*».

La plupart des politiques cantonales en matière de fusion en Suisse sont conditionnées par des opportunités pratiques, mais elles manquent de visibilité et de cohérence. La proposition de Schaffhouse à une seule commune sera soumise au vote en 2016. Elle devra être accompagnée d'une vision pour le développement et l'aménagement futur d'une

région exceptionnelle sur le plan paysager et située aux abords de la métropole zurichoise. Et apporter la preuve qu'elle contribue non seulement à plus grande efficacité administrative, mais aussi à stimuler la démocratie politique.

Les expériences de Glaris et Schaffhouse constituent des laboratoires en matière de fusion communale. Elles méritent d'être suivies attentivement.

## Migrations: pour un changement radical

Et si l'on voyait les choses autrement? Une utopie concrète pour prendre date

---

Marco Danesi - 09 juillet 2015 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/27859>

Il est temps d'abandonner la distinction entre citoyens liés à l'UE, bénéficiant de la libre circulation des personnes, et ressortissants du reste du monde, soumis à d'autres législations plus restrictives.

Les pays européens devraient appliquer les mêmes exigences et les mêmes critères à tous les candidats à l'immigration d'où qu'ils viennent, à l'exception de ceux qui cherchent refuge et protection, même quand la réciproque n'existe pas.

En Suisse, c'est la loi fédérale sur les étrangers qu'il faudrait abroger. Ensuite, les choses deviendraient plus compliquées. Avec le vote populaire favorable à

l'initiative contre l'immigration de masse du 9 février 2014, notre pays est entré dans une phase d'incertitude. Le [projet du Conseil fédéral](#) pour l'application du texte de l'UDC évoque «*contingents*» et «*préférence nationale*», mais repose pour beaucoup sur de futures négociations avec l'UE.

L'ouverture généralisée de la libre circulation des personnes aurait l'avantage de clarifier le dossier de l'asile qu'encombrent actuellement des migrants «*économiques*», qui tentent leur chance faute d'une alternative, au détriment de requérants en quête de protection, bien moins nombreux.

Cette approche aurait le mérite de combattre l'afflux des clandestins et les tragédies récurrentes aux frontières de l'Europe. Enfin, à plus long terme, elle pourrait contribuer à normaliser les courants migratoires et combler les besoins en main-d'œuvre dans les pays communautaires, Suisse comprise.

Ce retournement de perspective, timidement évoqué également ce printemps à Bruxelles, doit cependant affronter les vents de fermeture qui soufflent, puissants, sur l'Europe et la Suisse confrontées à des vagues d'immigration qu'elles peinent à maîtriser.