Des communes autonomes? Bon pour l'économie et la démocratie

ANALYSE L'autonomie communale constitue l'un des piliers de notre conception de l'Etat en Suisse. Elle est à cet égard souvent associée à sa réussite économique et sociale. Et à juste titre semble-t-il. Il s'avère en effet que les communes suisses bénéficient de l'autonomie la plus élevée en comparaison européenne, et ce même si elles sont pour la plupart très petites, et que des Etats constitués de communes autonomes font meilleure figure en matière de croissance économique et de démocratie. Telle est la conclusion d'un projet de recherche européen examinant l'autonomie locale dans 39 pays entre 1990 et 2014.

Décentralisation et autonomie communale sont généralement considérées comme des valeurs positives et des éléments clés de bonne gouvernance, comme l'atteste la Charte européenne de l'autonomie locale, les observations de l'OCDE et de la Banque mondiale ou la politique régionale de la Commission européenne. Des communes autonomes, fortes et auto-administrées garantissent des investissements économiques nécessaires, une meilleure prise en compte des préférences des citoyens et leur participation aux décisions politiques. Cependant, une autonomie communale trop développée peut aussi conduire à de grandes disparités entre les communes, au risque pour celles-ci de ne pas bénéficier de fonds propres suffisants, ou à des conflits avec les niveaux supérieurs.

La mesure de l'autonomie locale est une question complexe. Le plus simple est de considérer la proportion des dépenses du niveau local par rapport aux dépenses totales de l'Etat, voire la part des impôts perçus par l'échelon local ou l'étendue des transferts financiers alloués à celui-ci. Ces valeurs statistiques ne couvrent néanmoins qu'une partie de la réalité. La Commission européenne a ainsi mandaté l'Idheap de l'Université de Lausanne pour évaluer l'étendue et le développement de l'autonomie locale en Europe. Dans cette étude (*Local Autonomy Index for European Countries - 1990-2014,* Bruxelles, Commission européenne), réalisée avec l'aide d'un réseau d'environ 40 experts internationaux, l'autonomie locale et ses changements entre 1990 et 2014 ont été mesurés et documentés pour les 39 pays étudiés sur la base d'un livre de codage commun incluant 11 variables.

Une forte autonomie communale semble être un bon signe du fonctionnement de l'économie et de la société d'un pays

En Suisse, tout comme dans les pays nordiques et en Allemagne, les communes jouissaient en 2014 de la plus grande autonomie, puis viennent des pays tels que la Pologne, la Serbie, l'Italie, la France et l'Autriche. A la fin du classement se trouvent la Géorgie, l'Irlande et la Moldavie. Une augmentation substantielle de l'autonomie locale a été enregistrée en particulier dans les nouvelles démocraties de l'ancien bloc de l'Est, alors que dans les îles britanniques les communes sont traditionnellement moins autonomes.

Le fait que la Suisse se trouve en tête de l'Index d'autonomie locale en compagnie des pays nordiques étonne dans la mesure où il s'agit de deux modèles étatiques tout à fait différents. Alors qu'en Finlande les communes sont grandes et fortes – le pays de 393890 km² compte seulement 320 communes pour 5,4 millions d'habitants – et sont considérées comme les garantes de l'Etat-providence, les communes suisses agissent en subsidiarité et sont en grande majorité extrêmement petites: actuellement, 8,4 millions d'habitants se répartissent sur 2294 communes sises sur un territoire dix fois plus petit.

Ces différentes conceptions de l'Etat se reflètent également dans les profils de l'autonomie locale des deux pays. Les communes suisses ont une garantie inscrite dans la Constitution, la possibilité d'influencer le système de décision sur les niveaux supérieurs et profitent d'une plus grande indépendance financière, tandis que les communes finlandaises ont un rayon d'action plus important et en particulier davantage de pouvoir décisionnel dans l'administration des tâches.

Une relation positive peut être démontrée entre l'autonomie et le produit intérieur brut par habitant: plus les communes sont autonomes, plus le pays est riche. De même, il s'avère que, dans les pays où les communes sont autonomes, la corruption est plus faible et la satisfaction citoyenne plus élevée.

Qu'il puisse en être ainsi n'est en réalité pas surprenant. Les pays qui mènent le classement de l'autonomie locale sont ceux que l'on trouve dans les premières places de la plupart des rankings. Les corrélations statistiques doivent toujours être interprétées avec prudence. Dans cette perspective, on ne peut conclure que l'autonomie conduit directement à la réussite économique et sociale, mais plutôt qu'ils sont les produits conjoints de siècles de développement social pour lequel d'autres facteurs ont contribué. Il convient donc de ne pas affirmer trop vite que seules des communes autonomes peuvent rendre les gens heureux. Toutefois, elles semblent être un bon signe du fonctionnement de l'économie et de la société. ▬

ANDREAS LADNER PROFESSEUR À L'IDHEAP DE L'UNIVERSITÉ DE LAUSANNE

NICOLAS KEUFFER DOCTORANT À L'IDHEAP DE L'UNIVERSITÉ DE LAUSANNE

SUR LE WEB

Un problème des langues en Suisse? «L'abandon du français à l'école primaire par certains cantons alémaniques ne menace pas la cohésion nationale. Le mauvais niveau d'allemand en Suisse romande est plus préoccupant», estime Sylvain Besson dans «Le Temps». On peut retrouver son éditorial sur le site sous le titre: «Un problème des langues en Suisse? S'il existe, il est romand».

La valeur d'une poignée de main

OPINION Dans le vaste débat sur «l'islam en Suisse», s'il est une chose que l'on ne pourra pas faire, c'est bien d'accuser l'école secondaire de Therwil (BL) d'islamophobie. Rappel des faits: cet établissement scolaire a exempté deux adolescents de confession musulmane de serrer la main de leurs enseignantes. Motif: leur religion leur interdit de toucher des femmes qui ne seraient pas siennes. Une décision qui a le mérite de détonner, mais qui évidemment suscite débats et controverses.

Pourquoi se salue-t-on au juste? N'est-ce qu'une simple politesse? Une coutume? Non, c'est évidemment plus complexe. Saluer, c'est entrer en relation avec son vis-à-vis. C'est initier une communication avec celui ou celle que l'on rencontre. La salutation est la première forme de communication entre deux individus qui se rencontrent. Elle intervient parfois même avant l'échange des politesses usuelles (présentation nominative, question sur l'état de santé, etc.). Si la salutation est universelle, ses formes sont en revanche culturelles. En Suisse, on se sert la main ou on s'échange trois bises sur les joues. En France, ce sera deux bises, mais quatre à Paris. Dans certaines régions d'Amérique, on s'étreint à grands coups d'accolades. Au Moyen-Orient, on porte sa main droite vers son cœur et on s'incline légèrement vers l'avant. En Inde, c'est le *namasté* qui prédomine. Toutes ces salutations s'inscrivent dans un contexte, dans une histoire. Elles traduisent certains usages de l'espace et du corps.

La poignée de main imprime un contact physique. «Je te touche, tu es donc présent ici et maintenant pour entrer en discussion avec moi.» En même temps, l'écart entre les corps qu'impose le bras tendu définit à son tour la distance de confort entre individus pour entrer en communication. Ni trop prêt, ni trop loin. Juste ce qu'il faut. La poignée de main a aussi comme fonction de définir les limites physiques et spatiales dans lesquelles les interactions entre deux individus sont culturellement acceptées, quel que soit le degré de parenté ou de familiarité.

La cohésion sociale passe par un effort réciproque de compréhension des codes culturels

En se saluant, on témoigne aussi de certaines valeurs. La poignée de main incriminée dans ce débat ne fait pas exception. Serrer la main des personnes que l'on côtoie témoigne d'un respect réciproque, ou tout au moins d'une acceptation de l'autre dans son intégrité. Elle est aussi synonyme de confiance et surtout d'égalité. Pas juste une égalité de genre, j'insiste. Mais d'une égalité quelle que soit «son origine, sa race, son sexe, son âge, sa langue, sa situation sociale, son mode de vie, ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique» (Art. Cst. 8, alinéa 2). Et c'est bien là un des problèmes de cette dispense. Elle autorise une discrimination envers une partie du corps enseignant.

Les relations hommes-femmes et la mixité de l'espace social peuvent être marquées, voire conditionnées, par des convictions religieuses. Ce que je respecte. Cependant, la cohésion sociale passe par un effort réciproque de compréhension des codes culturels. Si je peux, cognitivement, comprendre que le refus d'un homme de me serrer la main puisse témoigner de son respect envers moi, j'estime que je suis aussi en droit d'attendre de cet homme qu'il comprenne que son refus puisse pour moi signifier qu'il ne me considère pas en tant qu'individu et que je puisse y voir non pas une marque de son estime, mais bien une discrimination envers ma condition de femme. ▬

MALLORY SCHNEUWLY PURDIE DOCTEURE EN SCIENCE ET SOCIOLOGIE DES RELIGIONS. FONDATRICE DU BUREAU CONSEIL PLURALITÉS

De l'utilité de la fiction en politique

IL ÉTAIT UNE FOIS **La Thurgovie renonce à l'enseignement du français à l'école primaire.** Ce journal écrit sous la plume de Sylvain Besson que ce n'est pas la mer à boire et que les Suisses romands, si piètres apprentis en allemand, n'ont pas de leçons à donner aux Thurgoviens. Au concert attendu des pleureuses, il oppose une vision de la cohésion nationale faite de l'expérience réelle des Suisses au quotidien, un brassage des langues et des cultures où chacun se débrouille avec ses moyens et selon ses besoins sans que les leçons de l'école primaire y soient pour beaucoup. C'est bien vu. Sylvain Besson rend hommage au sens pratique des Suisses. Mais il fait l'impasse sur leur utopie.

Il appelle «fallacieux» «le mythe d'une Suisse dont chaque citoyen parlerait les autres langues nationales avec aisance grâce à l'école». On le voit bien, il n'aime pas les mythes, fallacieux par nature. Les Suisses ne parlent évidemment pas les trois langues nationales et encore moins avec aisance, c'est vrai. Mais ce qui est encore plus vrai, c'est qu'ils aiment à croire qu'ils devraient ou pourraient les parler car c'est ainsi qu'on est un bon Suisse. Les personnalités dotées de ce talent suscitent d'ailleurs l'admiration, elles méritent bien du pays.

L'ignorance des langues nationales n'empêche pas les Confédérés de dormir, mais elle n'en est pas moins considérée comme un handicap non soigné qui, lorsqu'il est exposé, provoque chez la personne atteinte une dose de mauvaise conscience. Elle s'excuse.

Le multilinguisme, pratiqué ou rêvé, appartient en propre à l'idéal suisse, un pays de trois cultures – et quelles cultures je vous en prie, la germanique, la française et l'italienne, auxquelles on a même ajouté la romanche. Un formidable appareillage technique, bureaucratique, politique et financier est mis au service de cet idéal, dans les institutions fédérales et dans les cantons. L'enseignement des langues nationales depuis l'école primaire en fait partie. Il n'est pas des plus efficaces, hélas, du point de vue des résultats; il empiète sur d'autres enseignements indispensables mais il revêt une signification canonique: chaque enfant, en Suisse, doit être introduit dès le premier âge à l'archétype helvétique de la nation multiculturelle unie par la volonté libre de chacune de ses parties. Pour son droit d'entrée dans cette utopie nationale, l'élève est invité à consentir des efforts de temps, pris sur d'autres plaisirs, et des efforts d'intelligence, pris sur d'autres disciplines plus immédiatement valorisantes. La répression de la paresse et des préférences est la condition scolaire de la sécurité politique de la nation suisse. La Thurgovie (blochérienne) a failli au respect de ce commandement. Les critiques qui pleuvent sur elle sont celles qu'on adresse au viol d'un tabou.

Sylvain Besson a raison de dire que la Suisse a des problèmes plus importants que l'enseignement du français à l'école primaire en Suisse alémanique. Il a tort de ne pas voir que le viol banalisé d'un tabou n'est pas le début d'un autre monde.

Imaginons: le conseiller fédéral chargé de la Culture ne réagit pas. Aucun cercle dans ce milieu pratique qui méprise les mythes fallacieux ne réagit. Le français disparaît des écoles primaires alémaniques et l'allemand des écoles primaires romandes, remplacés par l'anglais. De «langues nationales» obligatoires, l'allemand, le français et l'italien sont vus de part et d'autre de la Sarine et du Gothard comme des encombrements inutiles! On racontera comment la «cohésion nationale»? On décrira comment la «nation de la volonté»? La fiction disparue, l'imaginaire remplacé par la vérité pratique, quel sera le poids durable de la réalité?

Je ne suis pas personnellement attachée à la reproduction du passé comme source unique du futur et je suis sûre que chaque époque trouve sa propre façon de l'inventer. Mais il est certain que l'abandon du «mythe fallacieux» de la Suisse multilingue par l'école, s'il se réalise, implique un changement très profond de la fiction nationale qui soutient la Confédération. ▬

JOËLLE KUNTZ