



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

Chaire Politique locale et
Evaluation

Chaire Administration suisse
et politiques institutionnelles

A l'attention de la Conférence des Syndics de la Riviera

Inventaire des thèmes à aborder dans le cadre d'une étude permettant de déterminer l'opportunité d'un projet de fusion de 10 communes de la Riviera

Rapport final

Février 2009

Prof. Katia Horber-Papazian, Professeur de politique locale et d'évaluation des politiques publiques

Prof. Andreas Ladner, Professeur d'administration publique suisse et de politiques institutionnelles

Caroline Jacot-Descombes, collaboratrice scientifique

Julien Fiechter, collaborateur scientifique

1. Introduction

En novembre 2008, la Conférence des syndicats de la Riviera a confié à une équipe de l'IDHEAP, pilotée par l'unité de politique locale, le mandat de réaliser un inventaire des thèmes à aborder dans le cadre d'une étude permettant de déterminer l'opportunité d'un projet de fusion des dix communes de la Riviera.

Dans sa réflexion la Conférence des syndicats de la Riviera s'inscrit dans un trend national puisque entre 1990 et fin 2008, le nombre de communes suisses est passé de 3'021 à 2'636. Les cantons particulièrement actifs au niveau des fusions sont les cantons de Fribourg (-91 communes), de Thurgovie (-99), du Tessin (-66), de Lucerne (-19), des Grisons (-23), du Valais (-20) et du Jura (-18).

Durant cette période, le nombre de communes dans le canton de Vaud est passé de 385 à 375. Cette diminution est relativement faible si l'on considère le nombre élevé de communes de ce canton. Avec 375 communes, il se positionne en deuxième position des cantons qui en regroupe le plus grand nombre. Mais le canton de Vaud se distingue également par la très petite taille d'une grande majorité de ses communes. La moitié des communes comptabilisaient en 2005 moins de 450 habitants, alors que les communes de la Riviera sont parmi les plus grandes du canton.

Une des causes principales qui a poussé par le passé à la fusion était la petite taille des communes, soit le nombre peu élevé de leurs habitants. Ces dernières années, une évolution importante se dessine. Ce ne sont plus uniquement les petites communes qui envisagent une fusion, mais également les grandes communes et les centres qui cherchent à gagner des avantages comparatifs en fusionnant. Aujourd'hui, on discute ainsi de fusion au niveau de petites régions ou de vallées, en fusionnant un grand nombre de communes. Lugano et Lucerne ainsi que le Val de Travers et le canton de Glaris illustrent cette nouvelle tendance dans laquelle le projet de la Riviera s'inscrit parfaitement.

Le lancement de tout projet de fusion implique une volonté politique forte, à la fois des membres des exécutifs et des législatifs communaux, et une ouverture de la population à la question. Cette volonté dépend de la mise en évidence des avantages de la fusion sur le statut quo, par rapport aux thèmes suivants : Positionnement des dix communes, taille et structure de la population, collaboration intercommunale, majorité politique, convergence des visions de développement, système politique, coût de l'administration et des structures politiques, offre de prestations, finance et impôts communaux. La mise en évidence des thèmes à partir desquels l'analyse de l'opportunité d'une fusion devra être menée implique pour la présente étude une analyse sommaire des communes concernées, de leurs similitudes et de leurs différences. Autant de points qu'il s'agira d'approfondir dans la future étude.

Ainsi le présent document est composé de deux parties, la première permet à partir de données ou de premières analyses de définir les questions à aborder et la seconde présente une synthèse des thèmes à traiter dans une analyse d'opportunités d'un processus de fusion ainsi qu'un phasage de l'étude envisagée et des recommandations méthodologiques.

Nous tenons à remercier ici Madame Colette Rossier, cheffe du service des affaires intercommunales de la Riviera pour son précieux appui, ainsi que les Professeurs Emery (chaire de ressources humaines à l'Idheap), Jeanrenaud (chaire de finances publiques à l'université de Neuchâtel) et Manfrini (chaire de droit public à l'Idheap) qui ont contribué à alimenter l'inventaire des questions.

2. Mise en évidence des thèmes à aborder dans le cadre d'une analyse des opportunités d'une fusion

2.1 Positionnement régional, cantonal et national

Toute fusion devrait permettre le renforcement du positionnement des communes concernées en termes de compétitivité économique et de leurs capacités d'intervention auprès des instances régionales, cantonales, voire fédérales.

En termes d'aménagement du territoire, le plan Directeur cantonal a défini Montreux – Vevey comme centre cantonal, ce qui signifie qu'il devrait répondre aux critères suivants:

- Avoir un ancrage au réseau des villes suisses et donner accès aux réseaux de transports nationaux et internationaux
- Donner accès aux services rares (publics ou privés, par exemple hôpital de soins aigus ou gymnases)
- Avoir au moins un pôle de compétence capable d'entraîner le développement suprarégional (par ex. une Haute école)

Cette position de pôle et la continuité du tissu urbain autour de Vevey – Montreux permet à ce centre cantonal de former avec les communes voisines une agglomération définie par le Plan directeur cantonal vaudois¹ (Canton de Vaud, 2008, Vol. 2, p. 60).

Par ailleurs en vertu de la nouvelle politique régionale (Canton de Vaud, 2007), le centre cantonal Vevey – Montreux doit également

- Amplifier la valorisation des sites d'accueil d'entreprises
- Développer des programmes économiques émanant des projets d'agglomérations
- Se positionner économiquement au niveau cantonal, national voire international en termes de tourisme principalement.

Questions incontournables en termes de positionnement :

- La fusion permettrait-elle :

- De renforcer le positionnement des communes au niveau du district de la Riviera et au niveau du canton en matière de développement territorial et de développement économique ?
- D'accroître la compétitivité, la vitalité économique et la productivité de l'économie touristique ?

Quelle serait l'incidence d'un projet de fusion sur :

- Le projet d'agglomération ?
- Les projets territoriaux ?

¹ L'agglomération définie par l'OFS en 2000 comprenait un périmètre plus large (Attalens, Bossonnens, Châtel-Saint-Denis, Remaufens, Noville, Rennaz, Villeneuve, Blonay, Chardonne, Corseaux, Corsier-sur-Vevey, Jongny, Montreux, Saint-Légier-La Chiésaz, La Tour-de-Peilz, Vevey, Veytaux).

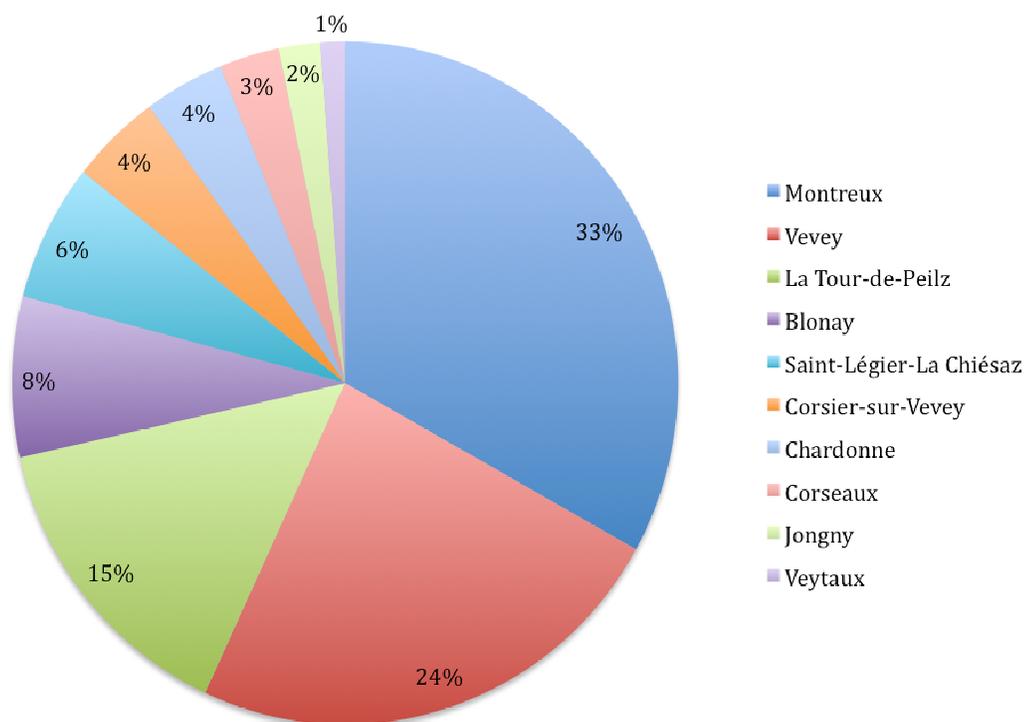
- La capacité des acteurs politiques à faire entendre leurs voix au niveau régional, cantonal et national ?

2.2 Taille et structure de la population des communes concernées et leurs incidences sur la vie sociale

Les différences de tailles, de structures et de localisation de la population dans l'espace concerné par un projet de fusion jouent un rôle important.

La Figure 1 met en évidence une forte variation en termes d'habitants par commune. La ville de Montreux amènerait un tiers de la population de la nouvelle commune, Vevey 24 % et La Tour-de-Peilz 15 %. Ces trois communes constitueraient trois quarts de la nouvelle commune en termes d'habitants.

Figure 1 - Part des communes au total de la population de la Riviera (2007)



Localisation de la population

Figure 2 - Les communes de la Riviera



En ce qui concerne la localisation de la population, la carte (Figure 2) met en évidence l'existence de 2 villes centres, Vevey (avec une superficie de 235 ha²) et Montreux (avec une superficie de 3344 ha³), tandis que le territoire des 10 communes s'étend sur 9730 ha⁴.

Composition sociodémographique de la population

La première analyse de la composition sociodémographique des différentes communes (Tableau1) montre par exemple que :

- La population étrangère est plus importante à Vevey et à Montreux
- Le pourcentage de personnes âgées est supérieur à Chiésaz, Chardonne et Corsieux
- Les moins de 20 ans sont surreprésentés à Corsier-sur-Vevey

² Surface par points, valeurs 2004 OFS.

³ Idem.

⁴ Idem.

Tableau 1 - Taille et structure de la population des communes de la Riviera (2007)

	Nombre d'habitants	Part d'étrangers (en %)	Répartition de la population selon les différentes catégories d'âges (en % du nombre d'habitants)				
			Moins de 20 ans	20 - 34 ans	35 - 49 ans	50 - 64	65 ans et plus
Montreux	23'800	42.0	20.2	13.9	24.7	21.1	20.1
Vevey	17'109	42.7	21.2	14.6	26.1	22.4	15.8
La Tour-de-Peilz	10'501	24.6	20.0	19.2	24.7	18.2	17.9
Blonay	5'430	18.9	17.7	18.8	23.8	20.3	19.5
Saint-Légier-La Chiésaz	4'690	16.7	14.1	12.6	22.3	21.1	30.0
Corsier-sur-...	3'162	29.0	26.6	12.5	27.8	19.2	13.9
Chardonne	2'827	23.5	18.8	15.9	20.0	19.2	26.2
Corseaux	2'074	21.3	17.6	17.1	20.9	19.7	24.8
Jongny	1'423	21.0	17.9	19.8	20.0	22.8	19.5
Veytaux	827	24.5	20.2	19.1	19.9	22.4	18.4
Total	71'843	33.7	19.9	15.4	24.5	20.8	19.4

Etat au 31.12.2007. Source : Office fédéral de la statistique

Structure socioprofessionnelle de la population

Une première analyse de la structure socioprofessionnelle (Tableau 2) montre que :

- Chardonne, Corseaux et Jongny ont des pourcentages d'habitants travaillant dans le secteur primaire (viticulteurs) plus élevés.
- Par contre à la Tour-de-Peilz, à Montreux et à Vevey, les habitants ne travaillent pratiquement que dans le secteur tertiaire.

Tableau 2 - Emplois par secteur dans les communes de la Riviera (2005)

	Nombre d'emplois	Répartition des emplois par secteur (en % des emplois)		
		Secteur primaire	Secteur secondaire	Secteur tertiaire
Blonay	1'036	6.6	12.6	80.8
Chardonne	581	19.1	6.7	74.2
Corseaux	492	14.2	30.5	55.3
Corsier-sur-Vevey	1'019	2.6	39.4	58.0
Jongny	166	10.2	10.8	78.9
La Tour-de-Peilz	2'597	4.1	12.2	83.7
Montreux	9'573	1.0	11.0	88.0
Saint-Légier-La Chiésaz	1'556	4.7	15.9	79.4
Vevey	11'266	0.3	11.5	88.2
Veytaux	142	4.2	23.9	71.8
Total des communes	28'248	2.1	13.0	84.9

Source : Service cantonal de recherche et d'information statistiques (Scris) du Canton de Vaud

Position de la nouvelle commune au niveau suisse

Avec un peu plus de 70'000 habitants, la nouvelle commune se placerait au niveau suisse en septième place en termes d'habitants et serait ainsi de taille comparable à St. Gall. Elle deviendrait ainsi la 2^{ème} ville du canton de Vaud (Tableau 3).

Tableau 3 - Taille du projet de commune « Riviera » et des grandes villes suisses (2007)

	Nombre d'habitants
Zurich	358'540
Genève	179'971
Bâle	163'521
Berne	122'658
Lausanne	119'180
Winterthour	96'462
«RIVIERA»	71'843
St. Gall	71'126
Lucerne	58'381
Lugano	50'603
Bienne	49'353
Thoûne	41'642
Köniz	37'448
La Chaux-de-Fonds	36'779
Fribourg	33'836
Schaffhouse	33'693
Neuchâtel	32'664
Coire	32'513
Vernier	31'160
Uster	30'761

Etat au 31.12.2007. Source : Office fédéral de la statistique

Questions incontournables en termes de taille et de structure de la population :

- Quelle pourrait être l'influence des différences de taille de la population et de superficie des communes sur une éventuelle fusion ?
- Dans quelle mesure l'hétérogénéité de la composition sociodémographique et socioprofessionnelle de la population à satisfaire aurait-elle une incidence sur les besoins globaux de la population ?
- Existe-t-il aujourd'hui une identité régionale ? Quelles modifications pourraient entraîner la création d'une grande commune sur cette identité ?
- Quelle pourrait être l'incidence de la fusion sur la vie sociale des habitants des communes de la Riviera?
- Qu'est ce que cela impliquerait de gouverner une commune de 70'000 habitants ?

2.3 Collaborations intercommunales

Les dix communes se caractérisent par un très fort réseau de collaborations ce qui, si l'on se base sur les études de Dafflon (1999), est de bon présage pour tout projet de fusion ce d'autant plus si elle concerne des tâches relatives au domaine socio-culturel que sont la culture, le sport, le tourisme, le social, la santé, la sécurité et la prévention. On constate ainsi dans le cadre des communes de la Riviera l'existence de noyaux forts pour cet ensemble de tâches puisque les dix communes concernées collaborent sur ces thèmes, en plus de collaborations sur des questions aussi centrales que sont l'aménagement du territoire, les équipements et les transports, les services et les infrastructures techniques, qui impliquent une forte coordination au niveau régional et la capacité de définir ensemble des projets d'envergure.

Le tableau ci-dessous montre également la diversité des formes juridiques que peut prendre la collaboration (Tableau 4).

Il a été établi selon deux sources principales:

- Les données du SAI, Service des Affaires Intercommunales de la Riviera, qui joue un rôle central dans la mise en place de collaborations et le suivi des tâches menées ;
- Ainsi que les sites web des communes concernées.

Tableau 4 - Collaborations intercommunales

- Formes de collaborations intercommunales instaurées par le canton
- Structures dont la gestion et la coordination sont assurées par le SAI

	TYPE DE COLLABORATION	MONTREUX	VEVEY	LA TOUR-DE-PEILZ	BLONAY	SAINTE-LEGIER	CORSIER	CHARDONNE	CORSEAUX	JONGNY	VEYTAUX
COORDINATION GÉNÉRALE											
Conférence des syndicats	Conférence							CONFÉRENCE DE SYNDICATS DU CERCLE (CORSIER, CHARDONNE, CORSEAUX, JONGNY)			
Conférence intermunicipale	Conférence				Contrats réguliers en fonction des dossiers			INTERMUNICIPALITÉ du cercle			Contrats réguliers en fonction des dossiers
AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE											
Commission consultative régionale pour l'aménagement du territoire (CORAT Plénière)	Commission intercommunale										
Triage forestier de la Veveyse ⁶	Association de droit privé										
CULTURE SPORTS ET CULTE											
Fonds culturel Riviera	Entente intercommunale										
Fonds intercommunal de soutien aux sociétés sportives s'occupant de la formation des jeunes	Convention										
Association de jeunesse ⁷	Association de droit privé							Jeunesse du pressoir			
Convention relative à l'utilisation des installations sportives ⁸	Convention										
Conservatoire de musique et école de jazz Montreux-Vevey-Riviera	Fondation + Convention										

⁵ Les communes de Corsier, Chardonne, Corseaux et Jongny sont réunies en Cercle et partagent un grand nombre de collaborations. Seules certaines d'entre-elles sont mentionnées dans ce tableau.

⁶ Liste non exhaustive

⁷ Liste non exhaustive

⁸ En collaboration également avec St-Saphorin et Villeneuve

	TYPE DE COLLABORATION	MONTREUX	VEVEY	LA TOUR-DE-PEILZ	BLONAY	SAINTE-LEGIER	CORSIER	CHARDONNE	CORSEAUX	JONGNY	VEYTAUX
Fonds intercommunal de réserve pour l'achat et le renouvellement d'unités de sauvetage ⁹	Convention										
Paroisses communes	Association de droit privé	avec Veytaux			avec St-Légier	avec Blonay	avec Corseaux		avec Corsier		avec Montreux
Fanfares ¹⁰	Société						FANFARE L'AMITIE avec Corseaux	Fanfare avec Jongny	FANFARE L'AMITIE avec Corsier	Fanfare avec Chardonne	
Ski-club ¹¹	Société										
Gymnastique	Société						ESG Pro Patria avec Corseaux	avec Jongny	ESG Pro Patria avec Corsier	avec Chardonne	
Société de tir ¹²	Société						ABBAYE DE TIR DU CERCLE				
Union des Sociétés locales ¹³	Association de droit privé										
ÉCOLES											
Cercle scolaire ¹⁴	Convention						CERCLE SCOLAIRE				
ÉCONOMIE TOURISME											
Montreux-Vevy Tourisme (MVT)	Association de droit privé										
Fondation pour l'équipement touristique de la Riviera	Fondation										
Association pour la promotion économique de la région Montreux-Vevy (PROMOVE)	Association de droit privé, liées par contrats de prestation ponctuels avec les autres communes										
Taxe intercommunale de séjour et sur les résidences secondaires	Règlement										
Groupement de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat ¹⁵	Association de droit privé										

⁹ En collaboration avec St-Saphorin

¹⁰ Liste non exhaustive

¹¹ Liste non exhaustive

¹² Liste non exhaustive

¹³ Liste non exhaustive

¹⁴ **Liste non exhaustive, le cercle de Corsier partagent également leurs cantines scolaires et un animateur de rue, collaborations réglées par des conventions.**

¹⁵ Liste non exhaustive

	TYPE DE COLLABORATION	MONTREUX	VEVEY	LA TOUR-DE-PEILZ	BLONAY	SAINTE-LÉGIER	CORSIER	CHARDONNE	CORSEAUX	JONGNY	VEYTAUX
ÉQUIPEMENTS TRANSPORTS											
Communauté intercommunale d'équipements du Haut-Léman (CIEHL)	Entente intercommunale										
CORAT - GT Equipements sportifs	Groupe de travail										
Réseau VMCV Transports publics ¹⁶	SA										
Transports Montreux-Vevey-Riviera (MVR)	SA										
SÉCURITÉ PRÉVENTION											
Commission prévention Riviera	Commission										
Commission régionalisation des Services Défense Incendie et Secours (SDIS)	Commission										
Organisation régionale de protection civile Riviera (ORPC)	Regroupement de communes (convention)										
Association de communes « Sécurité Riviera »	Association de communes										
SOCIAL ET SANTÉ											
Association pour la prévention, le maintien à domicile et l'aide à la famille des districts de Vevey et de Lavaux (ASMADO) ¹⁷	Association de droit privé										
Association régionale pour l'action sociale région Riviera (RAS)	Association de communes										
Association de soins coordonnés de la Riviera (ASCOR)	Association de droit privé										
Regroupement hospitalier Riviera Chablais	Etat de Vaud – Dept de la Santé										
Réseau Enfance Vevey et Environs – REVE, Fondation Intercommunale pour l'accueil des enfants (coordination)	Etat de Vaud (service de protection de la Jeunesse) Fondation	avec Blonay, St-Légier et Veytaux				avec Montreux, St-Légier et Veytaux			avec Montreux, Blonay et St-Légier		
Agence d'Assurance Sociale (AAS)	Association de droit privé										

¹⁶ Avec Attalens, Bossonens, Châtel-St-Denis, Villeneuve pt prince

¹⁷ Future association possible en 2009 avec districts d'Aigle et Riviera/Pays D'en Haut.

	TYPE DE COLLABORATION	MONTREUX	VEVEY	LA TOUR-DE-PEILZ	BLONAY	SAINTE-LEGIER	CORSIER	CHARDONNE	CORSEAUX	JONGNY	VEYTAUX
SERVICES ET INFRASTRUCTURES TECHNIQUES											
Service intercommunal de gestion (SIGE)	Association de droit privé										
Bureau Technique Intercommunal	Service Convention										
Société pour le traitement des ordures du Haut bassin lémanique et de la vallée inférieure du Rhône Monthey (SATOM) ¹⁸	SA										
Compagnie industrielle et commerciale du gaz SA (CICG)	SA										
Périmètre de gestion des déchets urbains de la Riviera (GEDERIVIERA)	Convention										

¹⁸ Zone beaucoup plus large car s'étend aussi au Chablais

Questions incontournables en termes de collaborations intercommunales :

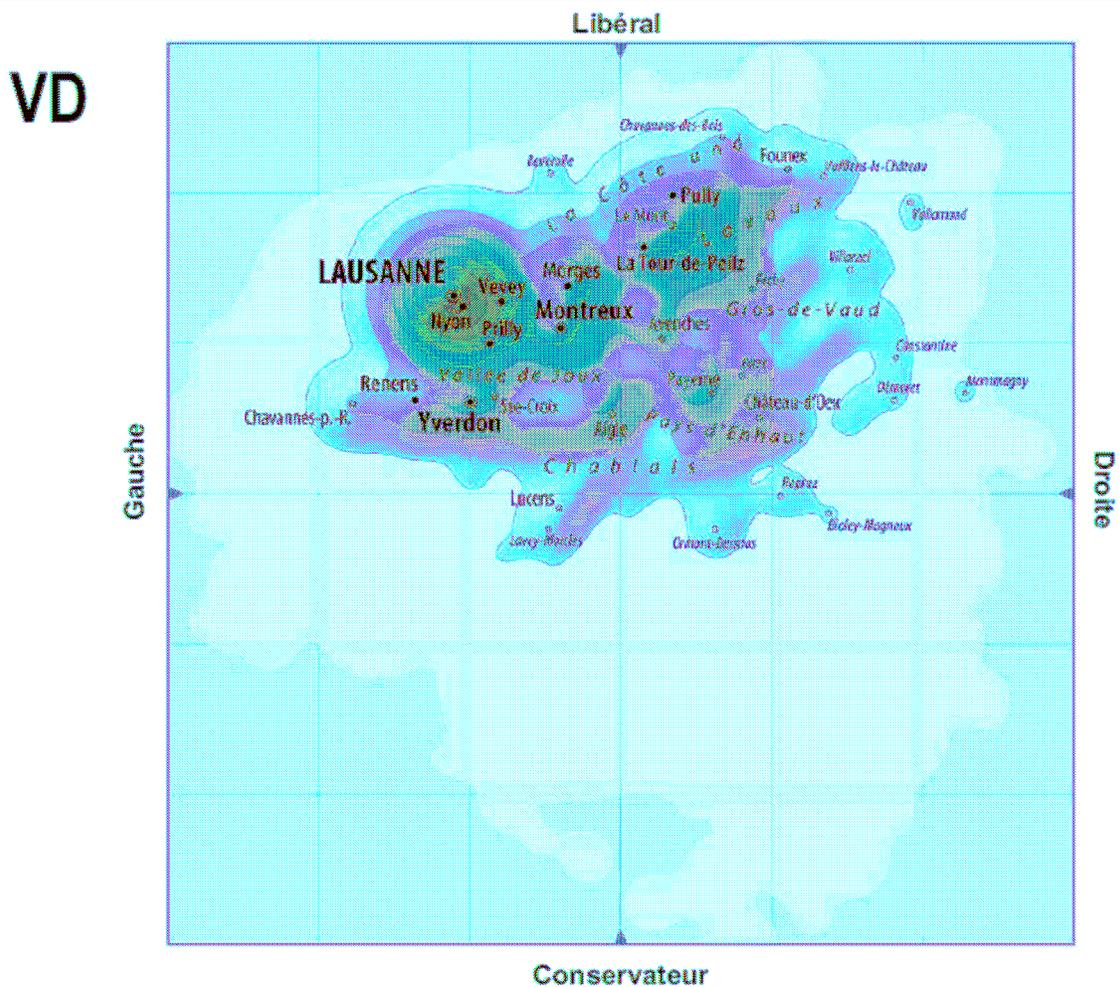
- Quelles sont les tâches aujourd'hui réalisées en collaboration qui pourraient être réintégrées dans le ménage de la nouvelle commune ?
- Quels avantages peut-on attendre de la simplification des structures ?
- Quelle forme de collaboration envisager avec les communes non parties prenantes à la fusion ?
- Quels seraient les effets de la fusion pour les entités de droit privé ?
- Comment pourrait évoluer le rôle du SAI en cas de fusion ?

2.4 Les majorités politiques

Une fusion de communes rassemble souvent différentes tendances politiques. Ceci peut engendrer de nouvelles majorités politiques. Par exemple, une commune peut être dominée par un parti mais celui-ci peut devenir minoritaire dans la nouvelle commune fusionnée, car la plus grande commune est dominée par un autre parti. Ainsi il s'agit d'analyser les différences politiques dans les différentes communes concernées.

La géographie politique de la région réalisée par Michael Hermann et Heiri Leuthol (Figure 3) ne montre pas de grandes différences entre Vevey, Montreux et la Tour-de-Peilz. Vevey vote un peu plus à gauche que Montreux, tandis que la Tour-de-Peilz est situé au centre. La dimension libéral-conservateur montre des différences encore plus petites.

Figure 3- Le paysage politique du canton de Vaud



Composition partisane des exécutifs et des législatifs

A première vue, les compositions partisanes des exécutifs et des législatifs ne montrent pas d'énormes différences si ce n'est que dans les plus petites communes, les élus n'ont pas d'affiliation partisane (Tableau 5 et Tableau 6).

Tableau 5 - Tendance politique des exécutifs des communes de la Riviera (2008)

	Nombre de sièges	Composition de l'exécutif
Blonay	5	pas d'indication/sans partis
Chardonne	5	1 PS, 1 Libéral, 1 PRD, 2 Groupement des citoyens indép., 1 sans parti
Corseaux	5	pas d'indication/sans partis
Corsier-sur-Vevey	7	pas d'indication/sans partis
Jongny	5	pas d'indication/sans partis
La Tour-de-Peilz	5	2 PS, 2 Libéral, 1 PRD
Montreux	7*	2 PS, 1 Libéral, 2 PRD, 1 Groupe. pour la protection de l'environ.
Saint-Légier-La Chiésaz	5	pas d'indication/sans partis
Vevey	5	3 PS, 1 Libéral, 1 Vevey libre
Veytaux	5	pas d'indication/sans partis

Etat au 31.12.2008. *un siège étant vacant. Source : sites internet des communes

Tableau 6 - Taille et composition des législatifs communaux des communes de la Riviera (2008)

	Nombre de sièges	Composition (nombre de membres par parti)						
		Verts	PS	PDC	PLS	PRD	UDC	Autres
Blonay	65							pas d'indication/sans partis
Chardonne	50				12	13	4	21 (Groupement des citoyens indép.)
Corseaux	55							pas d'indication/sans partis
Corsier-sur-Vevey	60							pas d'indication/sans partis
Jongny	50							pas d'indication/sans partis
La Tour-de-Peilz	85		33	7	21	14	4	6 (5 citoyens libres et actifs, 1 sans parti)
Montreux	100	11	36	-	18	19	9	7 (Montreux libre)
Saint-Légier-La Chiésaz	65		10		21	10		24 (15 Union des indép., 9 Pro Tyalo)
Vevey	100	7	30	8	12	14	8	21 (13 Vevey libre, 8 Alternatives)
Veytaux	35							pas d'indication/sans partis

Etat au 31.12.2008. Source : sites internet des communes

Des indications encore plus précises sur la force des partis et les préférences politiques des citoyens sont données par les dernières élections au Conseil national. Ici aussi, des différences marquées n'apparaissent pas (Tableau 7).

Tableau 7 - Force des partis lors des élections au Conseil national 2007

	Verts	PS	PDC	PLS	PRD	UDC	Autres
Blonay	14.4	18.7	6.9	12.7	17.8	19.8	9.7
Chardonne	16.6	19.3	5.6	9.7	18.4	19.3	11.1
Corseaux	12.2	14.4	6.2	13.8	20.3	19.5	13.6
Corsier-sur-Vevey	16.9	23.3	4.9	5.4	12.5	25.0	12.0
Jongny	18.5	20.2	7.1	6.9	15.8	20.5	11.0
La Tour-de-Peilz	14.1	24.3	8.3	10.4	14.1	18.2	10.6
Montreux	13.5	22.1	5.7	10.2	16.1	22.0	10.4
Saint-Légier-La Chiésaz	15.0	17.0	7.5	15.7	15.7	19.0	10.1
Vevey	16.2	27.2	6.4	7.1	10.8	17.9	14.4
Veytaux	11.6	16.2	4.1	13.6	17.7	24.7	12.1

Source : Office fédéral de la statistique

Questions incontournables sur les majorités politiques :

Quelle serait l'incidence de la fusion sur :

- L'équilibre partisan et les majorités politiques ?
- L'organisation partisane ?

2.5 La possibilité d'avoir des projets de développement communs

Toute fusion est favorisée par une vision commune du développement du territoire. Pour les communes concernées, cinq plans d'actions ou plans de législature accessibles (Montreux, Blonay, La Tour-de-Peilz, Vevey et Corseaux) ont été étudiés afin de déterminer s'il existe entre les communes concernées des objectifs stratégiques convergents.

Tableau 8 – Projets politiques communs

Thèmes	Objectifs	Communes ayant formellement l'intention de poursuivre l'objectif
Développement durable	Respect du développement durable (processus de décision, énergie, mobilité, habitat, etc. ¹⁹)	Montreux, Blonay, Vevey, Corseaux
Mobilité douce	Aménager des zones à vitesse réduite	Montreux, Blonay, Vevey
Transports publics	Développer les transports publics	Montreux, La Tour-de-Peilz, Vevey.
Déchets	Améliorer la gestion des déchets (dans une perspective régionale)	Blonay, La Tour-de-Peilz, Vevey
Aînés	Développer une offre spécifique aux aînés	Blonay, La Tour-de-Peilz, Vevey
Petite enfance	Développer l'offre pour la petite enfance	Blonay, La Tour-de-Peilz, Vevey
Culture	Proposer une offre culturelle attractive	Montreux, La Tour-de-Peilz, Vevey
Finances	Maintenir le taux d'imposition actuel	Montreux, La Tour-de-Peilz, Vevey
Promotion économique et touristique	Développer l'économie locale	Montreux, Blonay, La Tour-de-Peilz, Vevey
Communication	Développer une politique de la communication	Montreux, Blonay, La Tour-de-Peilz

Le Tableau 8 met en évidence de fortes convergences en termes d'intention de développement.

Les objectifs en matière de fusion et de collaborations intercommunales

Les communes qui annoncent formellement leur intention de développer une réflexion sur un rapprochement intercommunal plus important sont les suivantes:

Tableau 9 – Projets de collaborations et projets de fusion

Fusion	Etude de faisabilité d'une fusion avec d'autres communes en priorité avec Corsier. La municipalité est attentive aux opportunités de fusionner au niveau du district.	Corseaux
	Contacts en vue de fusions éventuelles	Vevey
Collaborations intercommunales	Participer activement aux processus visant à intensifier les collaborations intercommunales	Blonay
	Négociations en vue de faire du SAI un véritable Greffe intercommunal	Vevey
	Etude de possibilités de regroupement thématique des associations intercommunales existantes	Vevey

¹⁹ Les priorités diffèrent en fonction des communes.

Le Tableau 9 met en évidence à ce stade diverses versions des modalités de collaboration à développer, allant du renforcement du statut quo jusqu'à la fusion. Toutes ces démarches vont dans le sens du renforcement de la collaboration. La future étude devra permettre de déterminer s'il y a une volonté politique de mener d'une part une analyse des opportunités d'une fusion et d'engager d'autre part un véritable processus de fusion.

Questions incontournables sur la possibilité d'avoir des projets de développement communs

- L'ensemble des communes concernées adhèrent-elles aux visions déjà émises ?
- L'ensemble des communes concernées sont-elles à même de développer de nouveaux projets communs ?
- Un plan d'action commun peut-il être élaboré ?
- Quelle est l'adhésion politique à un projet de fusion ?
- Les divergences existantes peuvent-elles être levées ? Et si oui à quelles conditions ?
- Des projets de fusion ne concernant qu'une partie des communes sont-ils envisageables ?

2.6 Système politique

Une éventuelle fusion implique un nouveau système politique. Il s'agit donc d'abord de se faire une idée sur les différentes caractéristiques possibles du nouveau système.

Comme point de départ, une représentation institutionnalisée des anciennes communes pourrait s'imposer.

Le Tableau 10 met en évidence le mode électoral ainsi que le nombre de législatifs et exécutifs par commune.

Tableau 10 - Taille et type des exécutifs et législatifs communaux des communes de la Riviera (2008)

	Exécutif		Législatif		
	Nombre de sièges	Type de Conseil	Nombre de sièges	Nombre de suppléants	Mode électoral pour le législatif
Blonay	5	Conseil	65	11	MAJ
Chardonne	5	Conseil	50		RP
Corseaux	5	Conseil	55	15	MAJ
Corsier-sur-Vevey	7	Conseil	60	11	MAJ
Jongny	5	Conseil	50	9	MAJ
La Tour-de-Peilz	5	Conseil	85		RP
Montreux	7	Conseil	100		RP
Saint-Légier-La Chiésaz	5	Conseil	65		RP
Vevey	5	Conseil	100		RP
Veytaux	5	Conseil	35	9	MAJ

Etat au 31.12.2008. Source : Service cantonal de recherche et d'information statistiques (Scris) du Canton de Vaud

MAJ: majoritaire, RP: proportionnel

De ces tableaux, il ressort qu'aujourd'hui les dix communes mettent à disposition 54 sièges dans les exécutifs et 665 dans les législatifs. Après une fusion, le nombre de mandats politiques sera réduit.

Questions incontournables sur le système politique :

- Comment se présenteront les nouvelles institutions politiques ?

Quelle sera l'incidence de la fusion sur :

- La représentation politique de la population ?
- Le mode électoral ?
- Est-il nécessaire de prévoir des règles institutionnelles garantissant la représentativité des anciennes communes et permettant à la population des anciennes communes, en particulier des petites, de ne pas avoir le sentiment que leurs intérêts sont négligés ?

2.7 Coûts de l'administration et des structures politiques

Une première analyse des dépenses pour l'administration générale et des structures politiques des dix communes montre des différences importantes allant de 490 francs par habitant à Blonay jusqu'à 1499 francs par habitant à Veytaux (Tableau 11). Ces chiffres sont cependant à relativiser étant entendu que l'offre de prestations et leur financement peuvent être organisés de manière différente selon les communes. La future étude devrait mettre en évidence ces différents modes d'organisation. Cette remarque est également valable pour le tableau 12.

Tableau 11 - Charges des communes de la Riviera pour l'administration générale de leur commune (2007)

	Charges totales de la commune (1'000 Fr.)	Charges pour l'administration générale (1'000 Fr.)	Part de l'administration générale aux charges totales (en %)	Charges pour l'administration générale par habitant (Fr./Hab.)
Blonay	28'245	2'659	9.4	490
Chardonne	13'421	1'601	11.9	566
Corseaux	12'378	1'353	10.9	652
Corsier-sur-Vevey	11'408	1'681	14.7	532
Jongny	6'611	837	12.7	588
La Tour-de-Peilz	52'189	8'771	16.8	835
Montreux	111'211	18'928	17.0	795
Saint-Légier-La Chiésaz	22'621	2'631	11.6	561
Vevey	94'327	19'372	20.5	1'132
Veytaux	4'481	1'240	27.7	1'499
Total des communes	356'892	59'073	16.6	822

Source : Service cantonal de recherche et d'information statistiques (Scris) du Canton de Vaud.

Des différences considérables sont également constatées si l'on prend en compte les dépenses pour les autorités et pour l'administration dans un sens plus restreint.

Tableau 12 - Charges des communes de la Riviera pour les autorités et l'administration de leur commune (2007)

	Charges pour les autorités (1'000 Fr.)	Charges pour les autorités par habitant (Fr./Hab.)	Charges pour l'administration (1'000 Fr.)	Charges pour l'administration par habitant (Fr./Hab.)
Blonay	518	95	1'150	212
Chardonne	260	92	1'128	399
Corseaux	280	135	640	309
Corsier-sur-Vevey	306	97	862	273
Jongny	185	130	605	425
La Tour-de-Peilz	494	47	1'331	127
Montreux	1'665	70	2'415	101
Saint-Légier-La Chiésaz	343	73	2'288	488
Vevey	1'197	70	3'034	177
Veytaux	174	210	767	927
Total des communes	5422	75	14'220	198

Source : Service cantonal de recherche et d'information statistiques (Scris) du Canton de Vaud

Si l'on additionne les dépenses pour l'administration générale des dix communes en les comparant avec celles des autres grandes villes, on obtient un premier indice des coûts de la décentralisation. La part de l'administration générale aux dépenses totales ainsi que ces dépenses par habitant sont nettement plus élevées dans les dix communes prises ensemble qu'à Lausanne.

**Tableau 13 - Charges pour l'administration générale.
Comparaison des communes du projet «Riviera» et des grandes villes suisses (2006)**

	Dépenses totales (1'000 Fr.)	Dépenses totales pour l'administration générale (1'000 Fr.)	Part de l'administration générale aux dépenses totales (en %)	Dépenses pour l'administration générale par habitants (Fr./Hab.)
Zurich	4'581'277	276'075	6.0	788
Genève	1'022'685	145'918	14.3	817
Bâle*	-	-	-	-
Berne	994'618	56'414	5.7	461
Lausanne	891'493	72'777	8.2	616
Winterthour	775'456	63'847	8.2	674
«RIVIERA»	365'374	57'439	15.7	813
St. Gall	527'954	65'973	12.5	937
Lucerne	530'795	54'600	10.3	943
Lugano	376'547	33'068	8.8	665
Bienne	327'923	33'822	10.3	690
Thoûne	202'202	20'254	10.0	492
Köniz	172'056	17'120	10.0	460
La Chaux-de-Fonds	188'728	15'218	8.1	415
Fribourg	206'843	29'482	14.3	882
Schaffhouse	200'699	17'169	8.6	513
Neuchâtel	221'947	28'561	12.9	883
Coire	220'541	29'023	13.2	895
Vernier	80'725	10'901	13.5	356
Uster	179'912	13'126	7.3	435

Source : Office fédéral de la statistique et Service cantonal de recherche et d'information statistiques (Scris) du Canton de Vaud.

Questions incontournables sur les coûts de l'administration et des structures politiques :

- Quelle serait l'incidence de la fusion sur les coûts des structures politiques ?
- Quels sont les modèles d'organisation administratifs envisageables dans le cas d'une fusion ?

Quel est le potentiel de réduction des charges communales attribuables :

- Aux économies d'échelle ? - Quels sont les services concernés ?
- A une gestion plus efficace des achats et des marchés publics ?
- A la simplification des structures administratives et politiques ?
- A une meilleure gestion des équipements ?
- A une réorganisation générale du fonctionnement de l'administration ?
- A une réduction du nombre de sièges des élus ?

2.8 Offre de prestations et ressources humaines

Une fusion a inmanquablement une incidence sur la quantité, la qualité, le coût et les modalités d'offre de prestations, ainsi que sur les ressources humaines. Il s'agira sous ce point de mettre en évidence l'incidence d'une fusion sur les prestations et les ressources humaines suivantes :

- ♦ Les bâtiments et le patrimoine communal
- ♦ Les services industriels, voirie, traitement des déchets
- ♦ Les politiques à incidences spatiales (aménagement, transports, mobilité, environnement)
- ♦ La promotion économique, le tourisme
- ♦ Les politiques sociale, de la petite enfance, de la jeunesse et des personnes âgées
- ♦ Les politiques sportives et culturelles
- ♦ Le contrôle des habitants, la sécurité, la protection civile et le service du feu
- ♦ Les paroisses
- ♦ Les ressources humaines
- ♦ L'informatique et les soutiens divers

Questions incontournables pour l'offre de prestations et les ressources humaines:

- Quelle serait l'organisation administrative de la nouvelle entité ?
- Comment la nouvelle administration serait-elle répartie physiquement sur le territoire de la nouvelle commune ?
- Parmi les diverses prestations, lesquelles seraient fournies de manière centralisée et lesquelles de manière décentralisée ?

Quelle serait l'incidence d'une fusion sur :

- La qualité et la quantité de prestation offertes ?
- La professionnalisation de l'administration ?
- Les conditions d'emploi du personnel et les orientations de politique du personnel (harmonisation des bases normatives) ?
- Les processus centraux et les outils de gestion du personnel ?
- Les ressources affectées au soutien de la GRH (fonction personnel et systèmes d'information du GRH) ?
- Quelles précautions prendre pour que les habitants de la nouvelle commune bénéficient de services au moins équivalents ?

2.9 Finances et impôts communaux

Lors de nombreux projets de fusion, la question de l'état des finances communales a une importance primordiale. Le tableau suivant met en évidence une variation du taux d'impôts et des différences en ce qui concerne l'endettement des communes.

Tableau 14 - Taux d'imposition et recettes fiscales des communes de la Riviera (2007)

	Taux d'imposition*	Valeur du point d'impôt		Recettes fiscales	
		Fr.	Total (1'000 Fr.)	Fr./Hab.	
Blonay	72.0	42.1	18'140	3'341	
Chardonne	67.0	39.4	9'098	3'219	
Corseaux	65.0	57.9	9'310	4'495	
Corsier-sur-Vevey	68.0	25.1	6'283	1'989	
Jongny	69.0	45.3	4'510	3'171	
La Tour-de-Peilz	70.0	46.8	40'794	3'887	
Montreux	70.0	35.1	75'601	3'182	
Saint-Légier-La Chiésaz	72.0	40.6	15'574	3'324	
Vevey	77.0	42.3	61'835	3'619	
Veytaux	77.0	38.2	3'029	3'667	

*Année 2008. Source : Service cantonal de recherche et d'information statistiques (Scris) du Canton de Vaud

Tableau 15 - Finances communales. Valeurs absolues (2007)

	Recettes courantes (1'000 Fr.)	Dépenses courantes (1'000 Fr.)	Marge d'auto-financement (1'000 Fr.)	Dépenses nettes d'investissement (1'000 Fr.)	Excédent ou insuffisance de financement (1'000 Fr.)	Dettes (1'000 Fr.)
Blonay	25'989	25'804	185	3'705	-3'520	35'565
Chardonne	12'693	11'870	822	818	4	6'135
Corseaux	12'319	10'140	2'179	228	1'951	3'513
Corsier-sur-Vevey	10'677	10'523	154	1'387	-1'233	4'041
Jongny	6'154	6'436	-282	744	-1'026	1'700
La Tour-de-Peilz	52'056	45'570	6'487	5'034	1'452	30'000
Montreux	110'058	97'139	12'920	13'315	-395	43'859
Saint-Légier-La Chiésaz	21'022	20'159	863	2'757	-1'895	26'294
Vevey	91'510	84'209	7'301	-2'131	9'432	107'712
Veytaux	4'478	3'930	548	289	259	750
Total des communes	346'956	315'780	31'177	26'146	5'029	259'569

Source : Service cantonal de recherche et d'information statistiques (Scris) du Canton de Vaud

Les chiffres présentés dans le tableau ci-dessus ne concernent que 2007 et ont été mis à disposition à titre indicatif par le Scris. La future étude devra tenir compte de l'évolution des finances communales sur plusieurs années pour atténuer l'effet des variations annuelles.

Tableau 16 - Finances communales. Valeurs par habitant (2007)

	Recettes courantes (Fr./Hab.)	Dépenses courantes (Fr./Hab.)	Marge d'auto-financement (Fr./Hab.)	Dépenses nettes d'investissement (Fr./Hab.)	Excédent ou insuffisance de financement (Fr./Hab.)	Dettes (Fr./Hab.)
Blonay	4'786	4'752	34	682	-648	6'550
Chardonne	4'490	4'199	291	289	2	2'170
Corseaux	5'940	4'889	1'051	110	941	1'694
Corsier-sur-Vevey	3'377	3'328	48	439	-390	1'278
Jongny	4'325	4'523	-198	523	-721	1'195
La Tour-de-Peilz	4'957	4'340	618	479	138	2'857
Montreux	4'624	4'082	543	559	-16	1'843
Saint-Légier-La Chiésaz	4'482	4'298	184	588	-404	5'606
Vevey	5'349	4'922	427	-125	551	6'296
Veytaux	5'415	4'752	663	350	313	907
Total des communes	4'829	4'395	434	364	70	3'613

Source : Service cantonal de recherche et d'information statistiques (Scris) du Canton de Vaud

Toute fusion peut avoir des conséquences sur les péréquations et sur la participation à la facture sociale. Le Tableau 17 met en évidence le décompte actuel de la péréquation.

Tableau 17 - Décomptes des péréquations financières pour les communes de la Riviera (2007)

	Facture sociale	Alimentation fonds de péréquation	Retour fonds de péréquation	Dépenses thématiques	Solde net des péréquations
Blonay	4'726'272	3'160'387	-1'901'975	-438'836	5'545'848
Chardonne	2'801'849	1'556'827	-899'880	-178'168	3'280'628
Corseaux	3'410'787	1'608'867	-365'701	0	4'653'953
Corsier-sur-Vevey	1'541'602	1'103'602	-1'463'151	-210'205	971'848
Jongny	1'734'376	943'922	-374'588	-84'304	2'219'406
La Tour-de-Peilz	9'587'559	6'670'690	-3'554'245	0	12'704'004
Montreux	11'809'241	11'753'740	-10'935'193	-8'391'549	4'236'238
Saint-Légier-La Chiésaz	3'929'745	2'632'468	-1'682'057	-115'825	4'764'332
Vevey	8'961'280	9'817'595	-7'714'951	0	11'063'923
Veytaux	675'396	471'158	-301'292	-344'059	501'204
Total des communes	49'178'107	39'719'256	-29'193'033	-9'762'946	49'941'384

Source : Service cantonal de recherche et d'information statistiques (Scris) du Canton de Vaud

Questions incontournables sur les finances et les impôts communaux :

Quelle serait l'incidence d'une fusion sur :

- Les coûts d'exploitation ?
- Les transferts au titre des péréquations financières ?
- Le niveau de la charge fiscale ?
- Le taux d'imposition ?
- Les frais et taxes pris en charge par le contribuable ?
- La gestion des biens et des dettes ?
- La facture sociale ?

- Quel serait le budget de la nouvelle entité sachant que le niveau et la qualité des prestations doivent être au moins équivalents aux normes actuelles ?

- Y a-t-il des retards d'équipement ou d'entretien importants dans l'une ou l'autre commune ?
Le cas échéant, quels sont ces retards et quels en sont les enjeux financiers ?

- La création de la nouvelle commune et la réorganisation administrative nécessitent-elles un investissement de départ ?

- Quels sont les travaux ou équipements à réaliser ?

- Quels sont les besoins financiers correspondants ?

3. Recommandations

Cette dernière partie récapitule les thèmes à aborder dans la future étude et les questions spécifiques à chacun des thèmes figurant dans le corps du texte. Elle propose également des recommandations méthodologiques et organisationnelles quant à la future étude devant mettre en évidence les opportunités d'une fusion.

3.1 Récapitulation des thèmes à aborder

Une étude sur une éventuelle fusion des dix communes de la Riviera devrait impérativement traiter les opportunités d'une fusion sur les thèmes suivants :

- Le positionnement régional, cantonal et national avant et après la fusion
- La taille et la structure de la population des communes concernées et leurs incidences sur la vie sociale
- Les collaborations intercommunales
- Les nouvelles majorités politiques
- La possibilité d'avoir des projets communs
- Le système politique
- Le coût de l'administration et des structures politiques
- L'offre de prestations et les ressources humaines
- Les finances et impôts communaux
- L'analyse d'une opposition potentielle à la fusion
- La définition d'une stratégie d'information et d'implication des acteurs
- L'analyse des zones de conflits

En synthèse cette étude devra démontrer en quoi et comment la fusion pourrait permettre de valoriser de nouveaux potentiels, de mener de concert des projets et de renforcer le développement des communes et leur positionnement.

3.2 Méthodes et organisation du projet

Traiter cet ensemble de questions implique le recours à une équipe pluridisciplinaire maîtrisant différentes approches de récolte et d'analyse des données adaptées aux prestations à traiter (analyse de documents, entretiens semi-directifs, sondages, focus groupes, animation d'ateliers) et sensible à la question centrale de la communication avec les élus, l'administration, les groupes d'intérêt et la population.

Une telle étude devrait également impliquer les responsables politiques et administratifs. Les responsables politiques regroupés dans un comité de pilotage du projet, les responsables administratifs réunis dans des groupes de travail constitués autour notamment des thématiques que sont :

- Les finances
- L'organisation administrative, les ressources humaines
- Les bâtiments et le patrimoine communal
- Les services industriels, la voirie, le traitement des déchets
- L'organisation institutionnelle et politique
- Les politiques à incidences spatiales (aménagement, transports, mobilité, environnement)
- La promotion économique, le tourisme

- Les politiques sociales, de la petite enfance, de la jeunesse et des personnes âgées
- Les politiques sportives, culturelles et d'intégration sociale
- Le contrôle des habitants, la sécurité, la protection civile et le service du feu
- L'information et la communication relative au projet

La population pourrait être impliquée dans le processus à travers un sondage qui permettrait de saisir son soutien à un tel projet. Les groupes d'intérêt devraient quant à eux être impliqués à travers des focus groupes et/ou des entretiens semi-directifs.

3.3 Phases du projet

<u>Phase 1</u>	Appel d'offre et attribution du mandat.
<u>Phase 2</u>	Mise en évidence des opportunités d'une fusion à partir des questions élaborées dans le cadre de cette étude
<u>Phase 3</u>	Décision d'entrer dans le processus de fusion
<u>Phase 4</u>	Opérationnalisation de la fusion en s'inspirant pour la démarche notamment du guide pour les fusions du canton de Vaud

3.4 Appréciation finale

Les éléments mis en évidence dans ce rapport permettent d'affirmer qu'une étude d'opportunité d'une fusion a du sens parce que certains facteurs nécessaires à tous projets de fusion sont présents dans la Riviera, notamment:

- Des noyaux forts de collaboration
- Des différences sociales, politiques et financières relativement limitées
- L'existence d'une structure intercommunale prête à appuyer un projet de fusion

Pour créer l'adhésion autour d'un tel projet, il paraît indispensable que le processus soit mené avec la plus grande transparence. Une réforme d'une telle importance nécessite la mise en place d'une stratégie permettant d'assurer, dès le début du projet, l'information et l'implication de l'ensemble de la classe politique et de la population.

Littérature

Canton de Vaud (2008). Plan directeur cantonal (PDC), Volume 2: volet opérationnel.

Canton de Vaud (2007). Programme cantonal 2008-2011 de mise en œuvre de la nouvelle politique régionale.

Dafflon Bernard, (1999). Fusions de communes: éléments d'étude pour une dimension de référence, Working Paper No 327, Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Fribourg, Fribourg.

Hermann, Michael, Heiri Leuthol (2003). Atlas der politischen Landschaften. Ein weltanschauliches Porträt der Schweiz. Vdf Horchschuleverlag.

Horber-Papazian Katia, (2001). L'espace local en mutation, Lausanne : PPUR.

Ladner, Andreas, Jan Fivaz und Daniel Schwarz (2007). Zukunft Zulgtal. Grundlagenstudie zu den regionalen Reformperspektiven der Zulgtaler Gemeinden. KPM-Schriftenreihe Nr. 20, KPM-Verlag, Bern.

Ladner, Andreas und Reto Steiner (2005). "Reforming the Swiss Municipalities – Efficiency or Democracy?", in: Kriesi, Hanspeter, Peter Farago, Martin Kohli and Milad Zarin-Nejadan (ed.) (2005). Contemporary Switzerland: Revisiting the Special Case. Houndmills: Palgrave Macmillan.

OFS, 2000, Définition des zones urbaines, des agglomérations et des aires métropolitaines

Steiner, Reto/Ladner, Andreas/Lienhard, Andreas (2004): Machbarkeit und mögliche Auswirkungen eines Zusammenschlusses der Gemeinden Risch (ZG) und Meierskappel (LU), Grundlagenstudie, KPM-Schriftenreihe Nr. 4, KPM-Verlag, Bern

Steiner, Reto/Ladner, Andreas/Lienhard, Andreas/Adamaschek, Bernd/Fürst, Dietrich (2004): Machbarkeit und mögliche Auswirkungen eines Zusammenschlusses der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau, Interdisziplinäre Grundlagenstudie, KPM-Schriftenreihe Nr. 3, KPM-Verlag, Bern

Steiner, Reto (2002). Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten. Bern, Stuttgart, Wien.

<http://www.conseil-riviera.ch>