

Les fusions de communes: autonomie perdue ou défi pour l'avenir ?

Bernard Dafflon
Professeur de finances publiques
Université de Fribourg

1. **Éclairage historique: chronologie des fusions en Europe**
2. **La dimension sociologique des fusions: mémoire d'appartenance, mémoire de référence**
3. **La collaboration intercommunale: supermarché ou projet de société**
4. **Le déficit démocratique du cumul des collaborations intercommunales**
5. **Fusion de communes, fusion d'entreprises: prière de ne pas confondre**
6. **Alors, faut-il fusionner ?**
7. **Agenda d'une fusion**

1 Éclairage historique: chronologie des fusions en Europe

Dès la fin des années 50	Dès la fin des années 60
Nord de l'Europe: parties allemande et anglo-saxonne	Sud de l'Europe: francophone et latins,
Fusions obligatoires	Fusions volontaires

pays	année	Référence	nombre de communes		
			avant	après	2000
Norvège	1952 1956	Commission du regroupement des municipalités; loi sur le regroupement des municipalités	744	454	439
Suède	1961	Comité d'experts pour le regroupement: "Principes pour un nouveau découpage des municipalités"	2281	278	286
Danemark	1958	loi sur le découpage des circonscriptions municipales	1385	275	275
Angleterre	1967 1972	Rapport Radcliff-Maud; loi sur les gouvernements locaux	1383	402	n.d.
Allemagne	1969	Thèse Wagener, réforme des collectivités locales dans les Länder, de 1971 à 1980	24386	8501	8077
France	1971	Loi du 16 juillet 1971 sur les fusions de communes	38814	36433	36763
Belgique	1971	Loi du 23 juillet 1971 sur les fusions de communes	2669	596	589
Italie	1971	Création des régions à statut ordinaire; phénomène de "communalisation"	8032	8066	8100
Fribourg	1973	Loi du 21 mai 1973 sur les fusions de communes (O 90 %) Refusée en votation le 26 mai 1976 (NON 60 %)	281	168	au 1.1.2006
Espagne	1978	Constitution du 29 décembre 1978	8800	8150	n.d.

Situation actuelle en Suisse

Les cantons qui ont introduit une politique de fusions volontaires des communes sont: **Fribourg**, 1974 et 1999; **Berne** et le **Tessin** 1998; **Lucerne** 2000; **Valais** 2001; **Vaud** et **Glaris** en 2006; **Jura** et **Argovie**, 2007; **Soleure** 2008.

À **Glaris**, la Landsgemeinde a décidé en 2006 et confirmé en 2008 de réduire le nombre de communes à trois unités.

Le **Tessin** a réussi la plus spectaculaire fusion de communes autour de la Nuove Lugano.

Les cantons **Schaffhouse**, **St-Gall**, les **Grisons** et de **Neuchâtel** n'ont pas de politique cantonale ciblée et explicite; mais ils apportent une aide financière à la fusion – qui explique le relatif succès de cette démarche.

Nombre et taille des communes suisses, par canton

Canton	Nombre de communes				Taille des communes 2007		
	1990	2000	01.01.2010	Variation 1990-2010 =col.4-2	Population résidente permanente 2007	Taille moyenne des communes =col. 7/col.4	Taille médiane des communes en 2007
1	2	3	4	5	7	8	9
Zurich	171	171	171	0	1'307'567	7'647	3'307
Berne	412	400	388	-24	962'982	2'482	905
Lucerne	107	107	87	-20	363'475	4'178	1'918
Uri	20	20	20	0	34'989	1'749	837
Schwyz	30	30	30	0	141'024	4'701	2'941
Obwald	7	7	7	0	33'997	4'857	4'530
Nidwald	11	11	11	0	40'287	3'662	3'126
Glaris	29	29	25	-4	38'237	1'529	1'031
Zoug	11	11	11	0	109'141	9'922	8'121
Fribourg	259	226	168	-91	263'241	1'567	889
Soleure	130	126	122	-8	250'240	2'051	1'023
Bâle-Ville	3	3	3	0	185'227	61'742	20'542
Bâle-Campagne	73	86	86	13	269'145	3'130	1'262
Schaffhouse	34	34	27	-7	74'527	2'760	728
Appenzell Rh.-Ext	20	20	20	0	52'654	2'633	1'707
Appenzell Rh.-Int.	6	6	6	0	15'471	2'579	1'965
Saint-Gall	90	90	85	-5	465'937	5'482	3'396
Grisons	213	212	180	-33	188'762	1'049	324
Argovie	232	232	220	-12	581'562	2'643	1'408
Thurgovie	179	80	80	-99	238'316	2'979	1'917
Tessin	247	245	169	-78	328'580	1'944	777
Vaud	385	384	375	-10	672'039	1'792	467
Valais	163	160	143	-20	298'580	2'088	802
Neuchâtel	62	62	53	-9	169'782	3'203	1'029
Genève	45	45	45	0	438'177	9'737	2'561
Jura	82	83	64	-18	69'555	1'087	416
Total	3'021	2'880	2'596	-425	7'593'494	2'925	1'006

L'Histoire européenne des fusions de communes est fondée toujours sur trois constatations:

- 1 les communes sont trop petites pour réaliser les tâches qui leur incombent;
- 2 la viabilité financière des petites communes n'est pas garantie: elles vivent de la péréquation, ou de formes similaires d'aide.
- 3 un découpage de l'espace en trop de trop petites communes = handicap majeur dans la répartition des tâches entre niveaux de gouvernement et dans l'application du principe de la subsidiarité = tendance à la centralisation rampante des tâches et des compétences.

En Suisse: causes principales des fusions

- 1 Contrainte budgétaire et une situation financière difficile,
- 2 Disponibilité des personnes, difficulté à trouver des candidat à l'exécutif et dans les commissions,
- 3 Apport d'immeubles, élargissement de la zone artisanale et d'activité,
- 4 Rationaliser la gestion administrative,
- 5 Intérêts communs, même préférences pour les prestations publiques locales,
- 5 Meilleure coordination dans l'exécution de tâches communes,
- 6 Prendre en main sa destinée sociale, culturelle, économique; compétences et complémentarités des activités.

Les fusions de communes apportent-elles la bonne réponse - ou la moins mauvaise solution ?

2 La dimension sociologique des fusions

"mémoire d'appartenance"

- l'attachement quasi viscéral des habitants et des citoyens à un lieu:
MA commune, NOS forêts, NOS armoiries, MON village
- l'Histoire de ce lieu

"mémoire de référence"

Mais on ne vit pas en vase clos: les comportements privés dépassent les frontières communales

- l'économie locale est condamnée à s'ouvrir vers l'extérieur, si elle veut vivre et prospérer.
- des gens se rendent chaque jour vers un autre lieu pour travailler, pour étudier;
- la consommation se fait en partie dans des grandes surfaces hors de la commune;
- les loisirs, les sports, les vacances ne sont pas confinés à "ma" commune.

La question est de se demander si un espace élargi, servant de référence, peut être rapidement accepté par une population comme nouvel espace d'appartenance ? En quelque sorte, est-ce que des populations communales voisines ne peuvent pas recréer un nouvel espace plus large, par la fusion, qui deviendrait le nouvel espace d'appartenance ? Il faut, pour cela, un projet de société et non pas seulement des arrangements fiscaux et budgétaires.

3. Les collaborations intercommunales

Avantages: d'abord financiers et économiques.

- C'est la possibilité de fournir des prestations à des coûts inférieurs, donc pour un impôt moindre. On parle d'avantages de taille ou d'économie d'échelle.
- C'est l'intégration des effets de débordement (prestation produite et payée par une commune, mais profitant aussi à ses voisines).
- Cela facilite la coordination et la gestion administrative.

Alors tout va bien, ce qui est nécessaire est produit à des coûts inférieurs.

Pourquoi changer ? Renforcer les collaborations suffit, sans fusionner. Oui, MAIS:

- Si vous considérez vos communes comme des sortes de supermarchés, où les contribuables et les citoyens prennent ou ne prennent pas les prestations et services publics offerts, alors vous avez certainement raison. La commune est-elle simplement un supermarché délivrant de l'école, des crèches, des homes pour les personnes âgées, de l'eau, des routes, etc. ?
- Ou bien, la commune est-elle une collectivité solidaire, avec un projet de société qui concerne chacun et tous ?
Dans l'affirmative, on ne saurait se contenter de la juxtaposition de services comme le suppose les multiples formes de collaboration intercommunale, chacune fournissant une prestation. Même si les services sont très utiles, cette forme d'organisation a aussi de gros inconvénients.

4. Le déficit démocratique

Dans les collaborations intercommunales:

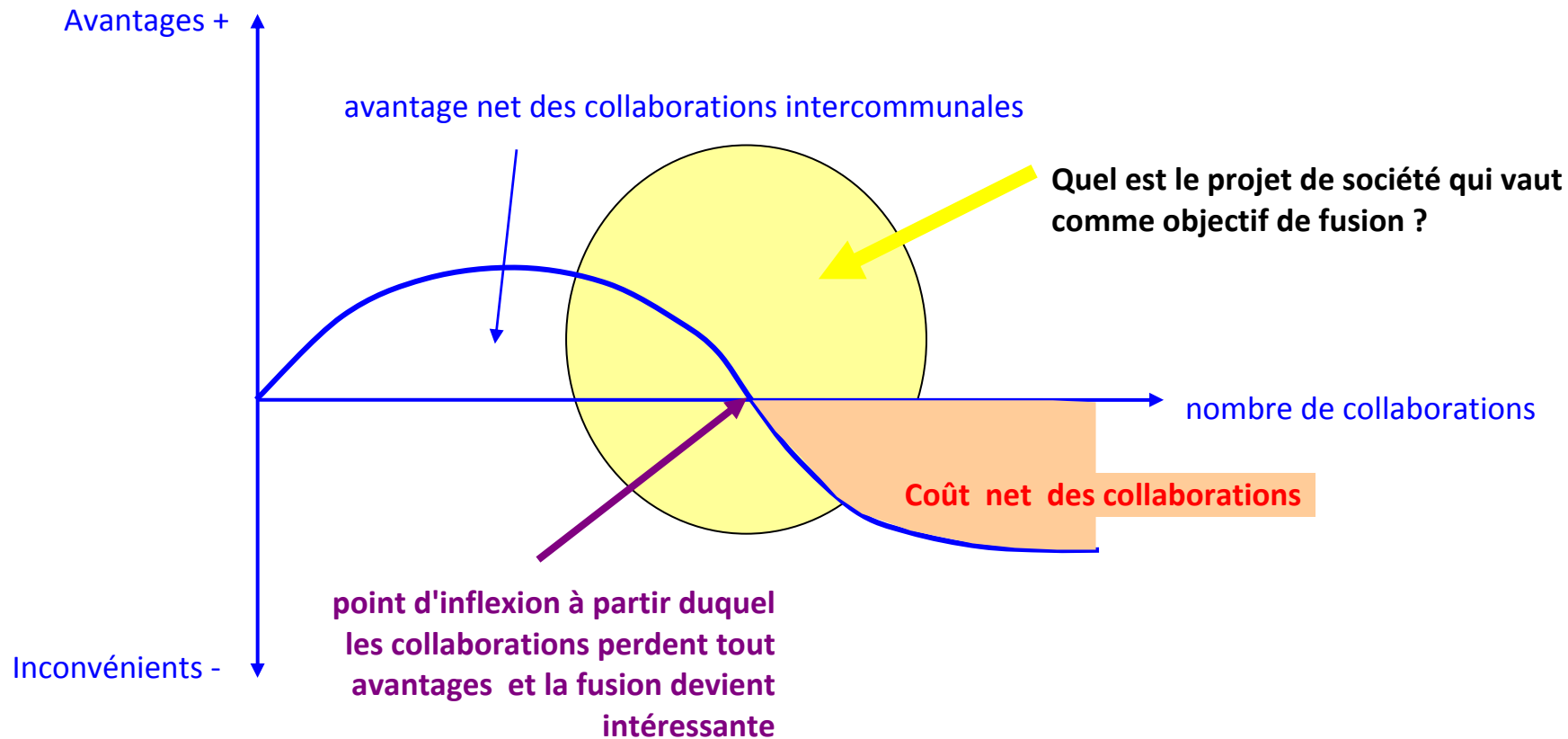
- **Qui prend les décisions, comment ?**
- **Quel est le rôle réel, quelles influences possibles appartiennent encore aux communes ?**
- **Qui est prêt à consacrer de nombreuses soirées pour élaborer des budgets intercommunaux et autant de soirées pour approuver les comptes et leur gestion ?**
- **De multiples commissions ou organes intercommunaux pour gérer de multiples tâches, n'est-ce pas trop lourd ? Comment acquérir l'information et à quel coût?**
- **Qui porte les responsabilités budgétaires et financières ?**

Pour répondre à ces questions, et par là mesurer le déficit démocratique des collaborations intercommunales, une première réponse est donnée en comparant les droits civiques individuels des résidents dans la commune avec les dispositions légales équivalentes lorsque les tâches sont confiées à une association de communes.

Caractéristiques institutionnelles comparées

commune(s) seule ou fusionnées	Association de communes	LCo VD du 28.02.1956
<ul style="list-style-type: none"> conseil général ou conseil communal dont les membres sont élus aux urnes 	<ul style="list-style-type: none"> les délégués de l'assemblée intercommunale sont désignés (et non élus) par les communes; ils peuvent être révoqués. <p>Les statuts de l'association déterminent qui du conseil général ou communal ou de la municipalité désigne les délégués communaux</p>	<p>art. 118</p> <p>art. 115 al. 1 chi. 6</p>
<ul style="list-style-type: none"> exécutif élu 	<ul style="list-style-type: none"> membres du comité de direction choisis et élus par l'assemblée intercommunale 	<p>Art. 121</p>
<ul style="list-style-type: none"> compétence(s) propre(s) attribuée(s) dans le respect de la subsidiarité 	<ul style="list-style-type: none"> compétence(s) déléguée(s) statutairement = dépenses liées pour les communes 	<p>art. 115 al. 1 chi. 4 et 5</p>
<ul style="list-style-type: none"> compétence fiscale 	<ul style="list-style-type: none"> aucune Peut percevoir des taxes sur les usagers ou bénéficiaires des services qu'elle exploite 	<p>Art. 124</p>
<ul style="list-style-type: none"> responsabilité budgétaire 	<ul style="list-style-type: none"> aucune: les dépenses sont liées; les déficits doivent être couverts par des subsides communaux; contributions des communes membres 	<p>art. 115</p>
<ul style="list-style-type: none"> référendum financier 	<ul style="list-style-type: none"> référendum et initiatives possibles 	<p>art. 120a LCo</p> <p>art. 106u LEDP du 16.5.1989</p>

Passer de la collaboration intercommunale à la fusion



5 Fusion de communes, fusion d'entreprises: prière de ne pas confondre

Argument avancé contre les fusions: les fusions ne visent que des économies de gestion et, dans la foulée, entraînent le licenciement d'une partie du personnel: si cinq communes fusionnent; quatre administrations disparaissent pour n'en faire qu'une, et avec elles des places de travail.

Cette analogie et cette démarche ne sont pas acceptables. Il n'est pas question de licencier du personnel et des employés communaux pour cause de fusion.

Bien entendu, si avec une fusion qui entre en vigueur au 1 janvier XXXX, les citoyens veulent TOUT DE SUITE TOUTES les économies possibles de gestion, rationaliser d'un seul coup, alors il faudrait licencier. Mais ce n'est pas la démarche que nous préconisons.

Réussir autrement:

- Les personnes doivent rester au centre des préoccupations de la nouvelle commune: licencier n'est pas nécessaire.
- Il est certain qu'il faut avoir une idée claire sur ce que devrait être la future organisation administrative et institutionnelle "idéale" de la commune fusionnée.
- Il est évident que, pour ne pas gaspiller les impôts, il ne faut pas non plus multiplier les fonctions.

Un projet de fusion doit donc évaluer soigneusement les postes et fonctions indispensables à la bonne gestion du ménage communal, et doit le faire de manière économe, sans doubles emplois. Il faut donc préparer un organigramme des fonctions administratives et techniques de la nouvelle commune et déclinier les cahiers des charges – ce qui correspond au nouvel objectif de gestion.

Cet objectif peut être atteint **par étape**, sur quelques années au fur et à mesure des départs naturels et des retraites, et non par des licenciements. Les gains administratifs se réaliseront sur le moyen terme.

Fusionner, c'est aussi savoir patienter.

Ce qui ne signifie pas absence de problèmes: dans l'intervalle, il y aura des compétences à double ou à triple. Il faudra donc envisager des partages de tâches, des arrangements provisoires des cahiers des charges.

En échange de la garantie d'emploi donnée par la nouvelle commune, celle-ci est en droit d'attendre de son personnel un minimum de souplesse pour s'adapter à la nouvelle situation.

Cela est réalisable avec un peu de bonne volonté: plusieurs exemples attestent que cela est possible.

6. Alors, faut-il fusionner ?

➤ Avantages politiques:

1. La commune pèse "plus lourd" dans sa représentation politique vis-à-vis des autres communes partenaires, et vis-à-vis du canton:
2. la démocratie retourne à la commune, elle n'est plus dispersée et affaiblie dans une multitude d'associations.

➤ Avantages financiers:

Dans l'étude portant sur les fusions de communes dans le canton de Fribourg, on a peut constater que, dix ans après, les communes fusionnées ont légèrement amélioré leur MNA; cela correspond à environ 8 points de potentiel fiscal (impôts directs). Leur image face aux institutions de crédit est meilleure.

➤ Avantages économiques:

De manière générale, la qualité des prestations communales est en hausse dans les communes fusionnées. On constate une meilleure utilisation des compétences personnelles, tant des employés que des élus, dans des postes qui leur conviennent mieux.

➤ Pour le canton:

Il est important d'avoir des communes saines et fortes: le respect du principe de subsidiarité, l'équilibre dans la répartition des tâches, l'autonomie financière, la péréquation, seront des politiques plus aisées à mettre en oeuvre et plus efficace.

➤ Du point de vue social,

L'expérience montre que pour la grande majorité des citoyens: la mémoire de référence à une région devient rapidement un sentiment d'appartenance à la nouvelle commune élargie.

7 Agenda d'une fusion

1 La dimension sociétale d'une fusion	Projet de société pour la nouvelle entité
2 Situation comparative des communes:	Personnel Matériel, équipement, biens mobiliers Bâtiment du patrimoine financier Bâtiment du patrimoine administratif Génie civil, infrastructures,
3 Les domaines institutionnels	Domaine communal: établissements communaux de droit public Relations intercommunales Relations verticales
4 Les questions financières	Rendements fiscaux: calcul du potentiel fiscal Contributions causales et des taxes Rubriques 351 (dépenses liées cantonales) et 352 (collaborations intercommunales) des budgets Contrôle de la dette Economies possibles, niveau organique
5 Péréquation	MNA péréquation financière; relations verticales générales; RPT
6 Les plans d'aménagement locaux	Mise en commun des anciens PAL Révision du PAL pour la nouvelle commune

**Durant la dernière décennie (2000-2009)
284 communes suisses ont relevé ce défi et ont réussi.**

L'union fait la force.

Pourquoi pas vous demain ?

Pour en savoir plus sur les fusions de communes ?

www.unifr.ch/finpub

Merci pour votre patience et votre écoute

Belle fin de soirée