

Collaboration intercommunale et fusion de communes en Suisse

Résultats d'une étude empirique et jalons pour une gestion systématique de la coopération et de la fusion

Reto Steiner, Institut de l'organisation et du personnel, Université de Berne

Sommaire

Sommaire	1
1 Introduction	2
1.1 Problématique générale.....	2
1.2 Objectifs et bases empiriques.....	2
2 Limites de performance et mesures de réforme.....	3
3 Collaboration intercommunale	5
3.1 Définition de la notion de « collaboration intercommunale »	5
3.2 Arguments pour et contre la collaboration intercommunale.....	6
3.3 La collaboration intercommunale en Suisse	7
3.3.1 Appréciation faite par les cantons	7
3.3.2 Appréciation faite par les communes	9
4 Fusion de communes	13
4.1 Définition de la notion de « fusion de communes »	13
4.2 Arguments pour et contre les fusions de communes.....	13
4.3 Les fusions de communes en Suisse	16
4.3.1 Appréciation faite par les cantons	16
4.3.2 Appréciation faite par les communes	18
5 Rapport entre collaboration intercommunale et fusions.....	23
6 Jalons pour une gestion systématique de la coopération et de la fusion.....	25
7 Bibliographie citée.....	29

1 Introduction

1.1 Problématique générale

Par rapport à d'autres pays, l'organisation communale de la Suisse s'est avérée extrêmement stable depuis la fondation de l'Etat confédéral en 1848. Les communes, de taille très variable mais en majorité très petites, n'ont pas fait l'objet jusqu'ici d'une tentative d'uniformisation à grande échelle par le biais de *fusions de communes*. La taille moyenne des communes suisses est de 840 habitants (valeur médiane).

Entre 1848 et 1999, le nombre de communes politiques n'est tombé que de 3'203 à 2'903. Seuls quelques rares cantons, comme Fribourg et Thurgovie, ont engagé des fusions communales en plus grande nombre au cours des dix dernières années (cf. Dafflon 1998 : 125ss). Afin que l'accomplissement des tâches puisse aussi être garanti dans les petites localités, les communes suisses s'emploient depuis le 19^e siècle surtout à la collaboration intercommunale (CIC) (cf. Meylan et al. 1972 : 57).

Depuis quelques années, les communes subissent une pression croissante, car

- d'une part, les tâches communales se sont multipliées et, d'autre part, elles sont devenues plus complexes et aussi plus interdépendantes (cf. Germann 1998 : 6ss) ;
- avec la récession économique générale, la situation financière des communes s'est aggravée et leur quote-part d'endettement, en particulier, a augmenté (cf. EFV 1999 : Internet) ;
- le niveau d'exigence des habitantes et des habitants s'est accru, tout comme d'ailleurs leur propension à la critique, tandis que la disposition à assumer une fonction politique a plutôt baissé (cf. Geser et al. 1996 : 5ss).

Comme l'indiquent une enquête de 1998 auprès des secrétaires communaux et d'autres études comparables plus anciennes, les communes se heurtent de plus en plus à des limites de performance dans l'exécution de certaines tâches publiques. Dès lors, la question est de savoir dans quelle mesure le découpage politique du territoire datant du 19^e siècle est adapté aux défis économiques, politiques et sociaux du 21^e siècle.

1.2 Objectifs et bases empiriques

Cet article fournit un aperçu de la collaboration intercommunale et des fusions de communes en Suisse. Le chapitre 2 traite des limites de performance des communes et des mesures de réforme envisageables. Puis, nous nous intéresserons plus spécifiquement, aux chapitres 3 et 4, à la collaboration entre les communes et aux fusions. L'état actuel du débat à ce sujet dans les cantons et les communes est étayé par des données empiriques. Enfin, dans le dernier chapitre, la combinaison des principaux paramètres des projets de coopération resp. de fusion permet d'élaborer un cadre conceptuel susceptible de servir de modèle à une gestion systématique de la coopération.

Outre les références faites à la bibliographie existant dans ce domaine, cette contribution s'appuie essentiellement sur les résultats d'une recherche empirique. Dans le cadre d'un projet du Fonds national suisse de la recherche scientifique sur « Les réformes communales », réalisé à l'Université de Berne, un questionnaire avait été envoyé au début de l'année 1998 à l'ensemble des directions ou départements cantonaux en charge des communes Ce

questionnaire contenait des séries de questions relatives à la collaboration intercommunale et aux fusions de communes du point de vue des cantons. Le taux de réponse à cette enquête a été de 100 %.

Le questionnaire a été suivi en automne 1998 d'une enquête exhaustive sur le même sujet auprès des 2'914 secrétaires communaux suisses d'alors, afin de rendre compte de la position des communes elles-mêmes. En tant que cadres salariés de l'administration, les secrétaires communaux sont de bons connaisseurs de la situation et des conditions d'une commune. Contrairement aux présidents de commune (qui occupent souvent cette fonction à titre non professionnel), ils sont aussi tendanciellement moins enclins à prendre des positions partisans. 2'465 communes se sont prêtées à cette enquête, ce qui correspond à un taux de réponse de 84,6% pour l'ensemble de la Suisse. En Suisse alémanique, ce taux a été légèrement supérieur à la moyenne (86,3%) ; les communes de Suisse romande ont répondu à raison de 82,8%, celles du Tessin à 79,9%.

2 Limites de performance et mesures de réforme

Depuis un certain nombre d'années, les communes éprouvent de plus en plus de difficultés à répondre aux attentes normatives et à faire face à leurs multiples tâches (cf. Klöti 1989 : 6). Geser énumère un certain nombre de raisons à cet état de fait : vu l'interpénétration croissante des niveaux politiques, les communes sont devenues de plus en plus des organes d'exécution des cantons et de la Confédération ; dans le domaine culturel et social, les « tâches volontaires » ont été amplifiées ; les citoyens ont des attentes plus élevées en matière de légitimité, de portée réelle et d'efficacité des prestations de l'administration communale. Mises à part les tâches exécutives classiques (contrôle des habitants, état civil, etc.), les domaines administratifs exigeants se sont par ailleurs multipliés (octroi de permis de construire, par exemple) (cf. Geser 1989 : 27). Un autre problème est celui de la réglementation relative à l'organisation, aux droits et obligations qui est en principe identique pour toutes les communes d'un canton, indépendamment de leur taille ou de leur structure démographique (cf. Arn/Friederich 1994 : 7).

Ces changements, associés à des recettes fiscales stagnantes comme conséquence de la crise économique du début des années 90, engendrent des problèmes financiers dans de nombreuses communes.¹ Ce n'est plus tant l'augmentation de l'activité étatique qui est au cœur du problème mais la recherche de moyens efficaces pour remplir les tâches actuelles avec des ressources limitées.

La recherche empirique en Suisse confirme ces limites de performance. Dans une étude de 1994, Geser constatait que « (...) vers le milieu des années 90 aussi (...), une grande partie des communes ont beaucoup de peine à remplir leurs tâches d'infrastructure » (Geser et al. 1996 : 334). Les directions cantonales et les secrétaires communaux interrogés en 1998 donnent une image semblable de la situation. Même si les communes estiment que leur capacité administrative est généralement élevée, elles se heurtent à des limites dans différents domaines d'activité. L'aide sociale, l'assistance aux chômeurs et les exigences à l'encontre de l'exécutif communal sont perçues comme particulièrement problématiques. D'autres

¹ Dans les années 1995-1997, 32% des communes suisses ont bouclé leurs comptes par un déficit. Une comparaison des résultats de cette période avec ceux de 1991-1993 montre que près de la moitié des communes qui présentaient déjà un déficit entre 1991 et 1993 se trouvaient à nouveau dans cette situation entre 1995 et 1997. Cela laisse supposer qu'il existe en Suisse des communes structurellement faibles.

domaines critiques sont l'hébergement des demandeurs d'asile, la protection civile, le problème de l'épuration des eaux et les transports publics.

Il existe différentes possibilités de réagir aux limites de performance des communes (cf. Council of Europe 1995 : 10) :

- Adaptations techniques : Les communes sont maintenues dans leur effectif, mais les compétences et les ressources des différentes communes sont regroupées par le biais de la collaboration intercommunale. Les adaptations techniques comprennent aussi les modernisations internes, telles que la Nouvelle Gestion Publique, par exemple.
- Adaptations structurelles : Les structures territoriales sont réaménagées, c'est-à-dire que le nombre de communes est réduit par des regroupements et des fusions.
- Intensification de la péréquation financière : Les niveaux étatiques supérieurs payent des contributions financières plus élevées aux communes, afin que celles-ci puissent continuer à assumer leurs tâches.
- Centralisation : Certaines tâches sont retirées aux communes et transférées aux régions voire même à la Confédération.

En raison des changements sociaux et de l'accroissement des tâches, différents pays européens se sont trouvés confrontés à des limites de performance depuis la deuxième guerre mondiale. Pour les résoudre, ils ont adopté des stratégies qui leur étaient propres. La Belgique, les Pays-Bas et certains pays scandinaves ont plutôt opté pour des réformes structurelles qui ont été conduites dans les années 60 et 70. La Norvège, par exemple, comptait 744 communes en 1952 et encore 439 en 1992. La Suède a réduit l'effectif de ses communes de 2'281 à 286 entre 1961 et 1992 (cf. Council of Europe 1995 : 69). Dans d'autres pays (surtout méditerranéens), il n'y eut par contre pas de réformes structurelles, ainsi en France, au Portugal ou en Suisse. En France notamment, les résistances politiques aux modifications territoriales ont été considérables.

Depuis les années 80, l'Europe connaît plutôt une progression des modernisations internes et un renforcement de la collaboration intercommunale (adaptations techniques). A ce sujet, le Conseil de l'Europe considère que : « However, it seems that large-scale structural adjustments on the lines of those implemented in some European Countries are no longer attractive in the economic and political context of the 1990s » (Council of Europe 1995 : 10).

La Suisse s'est essentiellement focalisée sur la collaboration intercommunale, bien que d'autres mesures de réforme soient également à l'ordre du jour depuis quelques années. Le tableau 1 présente brièvement les types de réformes communales qui, du point de vue des cantons, ont été les plus fréquentes dans les années 90 (résultat d'une liste comprenant 18 réformes possibles) :

	Nombre de cantons
Encouragement de la collaboration entre les communes.....	20
Réorganisation de la répartition des tâches canton/communes	20
Nouveau régime de péréquation financière.....	16
Création/révision de la loi cantonale sur les communes	12
Abandon du statut de fonctionnaire	12
Tentatives de mise en place de mesures NGP	11
Encouragement de la fusion de communes	9
N=26	

Tableau 1: Réformes communales initiées dans les cantons

Les démarches privilégiées consistent à procéder à une nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes (et par conséquent aussi en principe à modifier le régime de la péréquation financière), à encourager les communes à collaborer voire à fusionner et à lancer des projets de modernisation qui s'inscrivent globalement dans le cadre d'une Nouvelle Gestion Publique. La révision des lois sur les communes est une réforme subséquente, en ce sens que la mise à jour des législations constitue le fondement des différentes autres réformes.

3 Collaboration intercommunale

3.1 Définition de la notion de « collaboration intercommunale »

On entend par collaboration intercommunale l'accomplissement par deux ou plusieurs communes ou par une tierce personne morale d'une tâche publique communale incombant à une commune. L'exécution de la tâche profite au moins à deux communes simultanément, et les communes concernées y participent de façon directe (« productive ») ou indirecte (« directive ») (cf. Arn/Friederich 1994 :5). On ne peut donc parler de coopération que lorsque des communes ne sont pas seulement concernées passivement par certains faits mais qu'elles concourent elles-mêmes activement à l'accomplissement d'une tâche communale, que ce soit de façon productive ou directive. L'interdépendance dépasse les frontières communales. La réalisation de la tâche doit servir à plus d'une commune ; il n'est, en revanche, pas forcément nécessaire que plus d'une commune prenne part à la fourniture de la prestation en tant que telle.

Différentes modalités de coopération sont possibles. Celles-ci peuvent aller d'un simple échange de vues sans obligation légale jusqu'à une collaboration juridiquement définie voire même décrétée par un niveau supérieur de l'Etat (pour les développements qui suivent, cf. par exemple Friederich 1997 : 1ss, Arn/Friederich 1994 : 3ss, Horber-Papazian 1997 : 4ss, Meylan et al. 1972 : 54ss et De Spindler 1998 : 118ss).² Les formes juridiques de coopération sont également qualifiées d'associations de communes. En Suisse, la réglementation à ce sujet peut varier d'un canton à l'autre, mais elle s'applique à toutes les communes d'un canton.

² Des exemples au niveau international figurent notamment dans Marcou (1995 : 141ss) pour la France et dans Piazzini (1995 : 159ss) pour l'Italie.

Une seule commune peut accomplir une tâche pour d'autres communes (modèle de la commune-mère), ou plusieurs communes peuvent s'acquitter ensemble d'une tâche (accomplissement commun des tâches au sens restreint) ou encore une personne morale peut être chargée de l'exécution de la tâche.

Le modèle de la commune-mère est caractérisé par une base purement contractuelle entre deux ou plusieurs communes, par une position inégale de la commune-mère et des communes associées ainsi que par les possibilités limitées de participation des communes associées. Les avantages de ce modèle sont sa simplicité, un investissement administratif moindre et la possibilité d'aménager la collaboration en fonction des besoins. Le risque financier est néanmoins plus grand pour la commune-mère qui peut percevoir ceci comme un désavantage. En outre, la ou les communes associées ont tendanciellement moins de droits d'intervention et de contrôle. Le modèle est peu approprié pour des tâches qui demandent une formation équilibrée de la volonté politique.

Les tâches que les communes réalisent ensemble (accomplissement en commun au sens restreint) reposent également sur une base contractuelle. Mais les communes concernées sont sur un pied d'égalité, et les compétences internes à chaque commune demeurent en principe inchangées. Les risques financiers sont par ailleurs répartis équitablement. Etant donné que tout est accompli en commun, cette modalité de coopération a tendance à être lourde et résistante à l'innovation.

Si plusieurs communes décident de déléguer l'exécution d'une tâche à une personne morale, elles ne sont plus qu'indirectement parties prenantes dans l'accomplissement de cette tâche, c'est-à-dire au travers de leurs représentants dans les organes. Car l'on crée ainsi un nouveau sujet de droit ayant une volonté propre, des droits et des devoirs propres. Les personnes morales peuvent être des organismes de droit privé ou de droit public.

Les associations de communes sont des corporations de droit public. Cette forme très répandue de coopération est organisée à l'image des communes politiques. L'association de communes peut donc, à l'instar de ces dernières, se produire en toute souveraineté. Elle est placée sous la surveillance de l'Etat. En tant qu'organisme assimilable à une commune, elle garantit aussi un droit démocratique d'intervention. On y trouve un organe exécutif et un organe législatif; les voies décisionnelles sont tendanciellement longues. L'association de communes se prête le mieux à des domaines politiquement sensibles et à la prise en charge de tâches souveraines. Si une association de communes ne remplit qu'une seule tâche, il s'agit d'une association à but unique, si elle en remplit plusieurs, on parle d'association à but multiple.

Une nouvelle forme de collaboration intercommunale est à l'étude à l'heure actuelle, à savoir celle du réseau d'agglomération groupant en syndicat une ville-centre et les communes avoisinantes (cf. Arn/Friederich 1994: 114ss).

3.2 Arguments pour et contre la collaboration intercommunale

La littérature relève de nombreuses raisons en faveur de la collaboration intercommunale (cf. à ce propos par exemple Geser et al. 1996 : 268ss et Baumann 1998) :

- Une commune a, le cas échéant, une taille suboptimale pour un accomplissement professionnel des tâches. La coopération entre plusieurs petites communes permet non seulement de tirer avantage d'un changement d'échelle administrative mais aussi d'atteindre un plus haut degré de professionnalisme. D'ailleurs, des services sociaux et des services de consultation régionaux sont fréquents dans le domaine du social et de la

santé, car cela permet à la population des petites communes de bénéficier également de prestations professionnelles (c'est-à-dire d'une offre plus grande, de meilleure qualité et tendanciellement meilleur marché).

- Une autre raison qui plaide pour une coopération est une zone d'influence éventuellement trop limitée de la commune pour construire des infrastructures nécessaires mais coûteuses, telles que écoles, hôpital ou maison de retraite. Un groupement de communes permet de mieux coordonner l'offre et la demande.
- Il existe en outre des tâches, comme par exemple dans les transports publics, qui transgressent les limites communales traditionnelles. Les délimitations réelles d'une commune coïncident de moins en moins avec les frontières historiques. Les interdépendances fonctionnelles ne concernent plus seulement des fonctions traditionnellement transfrontalières, telles que l'approvisionnement en eau, mais de plus en plus aussi des services culturels et sociaux.
- La position des communes vis-à-vis du canton s'en trouve renforcée.
- La CIC permet d'éviter les doubles emplois de certaines prestations, ce qui revient à abaisser les coûts.

Economiquement parlant, les collectivités territoriales peuvent fournir leurs prestations d'autant plus efficacement que bénéficiaires et instances de financement concordent étroitement, c'est-à-dire que les « spillovers » sont réduits (cf. Frey 1997 : 14 et De Spindler 1998 : 30). Il est de plus judicieux de tendre à des économies d'échelle par une dimension suffisante de la prestation produite.

Les raisons contre une collaboration intercommunale sont essentiellement d'ordre politique et organisationnel. On invoque surtout la possibilité d'une perte partielle d'autonomie pour chaque commune. Certaines formes de coopération peuvent également engendrer des déficits démocratiques. Du point de vue de l'organisation, on déplore l'imprécision des mandats et des compétences, le manque de transparence des coûts et, finalement, le fait que des communes aient à supporter les conséquences financières de décisions sur lesquelles elles n'ont guère d'influence ou très peu. La CIC nécessite aussi de nombreuses concertations entre partenaires impliqués, ce qui éveille des craintes de bureaucratisation (cf. à ce propos Baumann 1998 : 18 et Della Santa 1996 : 75ss).

3.3 La collaboration intercommunale en Suisse

La collaboration intercommunale en Suisse a une longue tradition. Des associations de droit public y ont été fondées au milieu du 19^e siècle déjà, dont faisaient partie des petites communes (cf. Meylan et al. 1972 : 57).

3.3.1 Appréciation faite par les cantons

En 1998, comme le montre l'enquête effectuée auprès des directions cantonales concernées, le renforcement de la collaboration entre les communes est un sujet de discussion dans tous les cantons du pays sans exception. Dans 19 cantons sur 26, le canton lui-même a récemment pris des initiatives dans ce sens, et dans 14 cantons, les communes ont également œuvré en faveur d'une coopération. Des dispositions légales en la matière existent dans 24 cantons suisses, ce qui atteste du poids que ces derniers accordent à la CIC. Le droit cantonal autorise principalement la relation contractuelle (100%), l'association à but unique (96%),

l'association à but multiple (75%) ainsi que la personne morale de droit privé (58%) et de droit public (58%).

La forme la plus répandue est l'association de communes ou le syndicat de communes. Il en existe au moins 1'359 sur le territoire national. Comme seuls 18 cantons ont répondu à cette question, le chiffre réel devrait être encore bien supérieur. Tous les cantons, sauf la Thurgovie, sont persuadés que la CIC va encore gagner en importance (21 cantons ont répondu à cette question). Plusieurs cantons prescrivent même une collaboration intercommunale, en particulier dans les domaines de la santé (35%), de la formation (31%), de l'aménagement (31%) et de la gestion des déchets (27%).

La collaboration entre communes fait l'objet d'intenses discussions surtout dans les cantons où la taille moyenne des communes est petite. La variable indépendante « valeur médiane du nombre d'habitants » explique 58% de la variance de l'activité de réforme « collaboration entre les communes ». Cette corrélation est forte (cf. tableau 2). La taille du canton et le nombre de communes par canton n'ont, par contre, qu'une faible corrélation avec cette activité de réforme.³ Le débat sur la CIC est également plus nourri dans ceux des cantons qui estiment que leurs communes ont des problèmes d'exécution de leurs tâches. Cette dimension explique 54% de la variance, ce qui peut être considéré comme une forte corrélation.

Les finances cantonales et communales n'ont que peu de rapport avec un renforcement de la collaboration intercommunale, du moins dans le cadre de l'exploitation statistique choisie. Pourtant, une intensification de la collaboration permettrait d'utiliser des synergies et d'alléger les budgets en conséquence.

Caractéristiques financières et structurelles des différents cantons	Corrélation avec l'activité de réforme „Collaboration entre les communes“ (Lambda)
Taille du canton - Nombre d'habitants dans le canton	0,33 *
Structure communale du canton - Nombre de communes dans le canton - Nombre d'habitants par commune (valeur médiane)	0,33 * 0,58 **
Situation financière des cantons et des communes - Pourcentage de communes présentant un déficit ces trois dernières années - Capacité financière 1996/97 du canton - Part des dépenses communales par rapport aux dépenses du canton et des communes	0,09 0,25 0,25
Problèmes d'exécution des communes - Difficultés des communes à remplir leurs tâches du point de vue du canton	0,54 **
**: forte corrélation (dès 0,5) *: faible corrélation (dès 0,3) N=26	

Tableau 2: Rapport entre les caractéristiques financières et structurelles et la collaboration entre les communes

³ Au sujet de la méthode utilisée, voir Ladner/Steiner 1998 : 35ss.

3.3.2 Appréciation faite par les communes

Selon les informations fournies par les secrétaires communaux, la collaboration intercommunale joue désormais un rôle plus important. En effet, 63% des communes suisses ont intensifié la CIC au cours des 5 dernières années. Dans 36% des communes, les activités de coopération sont restées les mêmes, et seules quelques rares communes (0.6%) signalent une baisse d'intensité des contacts dans ce cadre. Ce sont surtout les communes de plus de 2'000 habitants qui enregistrent un renforcement de la CIC supérieur à la moyenne (cf. tableau 3).

Collaboration avec d'autres communes durant les 5 dernières années							
		a diminué		n'a pas changé		a augmenté	
		Nbre	en %	Nbre	en %	Nbre	en %
Nbre d'habitants	jusqu'à 249	1	0.2	196	45.8	231	54.0
	250-499	4	1.0	147	34.9	270	64.1
	500-999	3	0.6	164	34.6	307	64.8
	1000-1999	4	0.9	165	37.3	273	61.8
	2000-4999	3	0.7	128	30.3	292	69.0
	5000-9999			52	35.1	96	64.9
	10000-19999			30	37.0	51	63.0
	20000-49999			6	30.0	14	70.0
	50000-99999			1	33.3	2	66.7
	100000 et plus					5	100.0
Toutes les communes (N=2445)		15	0.6	889	36.4	1541	63.0

Tableau 3: Evolution de la collaboration intercommunale selon la taille de la commune

Si l'on considère le nombre moyen de domaines d'activité faisant l'objet d'une collaboration intercommunale, on remarque que les petites communes (100 à 2000 habitants) ne coopèrent que dans un nombre restreint de secteurs (cf. tableau 4). Cela peut sans doute s'expliquer par le fait que les communes assument certaines tâches uniquement à partir d'une certaine taille (par ex. dans le domaine culturel).

Taille de la commune	Nombre moyen de domaines faisant l'objet d'une CIC en 1998
jusqu'à 100	9.6
101-250	8.5
251-500	8.7
501-1000	8.1
1001-2000	8.7
2001-5000	9.5
5001-10000	8.8
10001-25000	10.0
25001 et plus	10.0
Toutes les communes (N=2465)	8.8

Tableau 4: Nombre de domaines d'activité faisant l'objet d'une collaboration intercommunale, selon la taille de la commune

La position de la commune dans le système de péréquation financière et la situation des comptes communaux des trois dernières années n'ont que peu d'influence sur l'évolution de la collaboration intercommunale.

La différenciation par canton montre que les plus forts développements ont eu lieu dans les cantons d'Obwald, Lucerne, St-Gall, Schwytz, Genève et Appenzell Rhodes-Intérieures, avec des taux de plus de 70%. Les cinq cantons ayant le plus grand nombre de communes (Berne, Vaud, Tessin, Fribourg et Argovie) se situent également tous au-dessus de la moyenne, à l'exception du Tessin. Comme il ressort en outre du tableau 5, c'est surtout en Suisse romande que la collaboration intercommunale a fortement progressé.

Collaboration avec d'autres communes durant les 5 dernières années							
		a diminué		n'a pas changé		a augmenté	
		Nbre	en %	Nbre	en %	Nbre	en %
Langue	A	10	0.7	552	36.9	932	62.4
	F	2	0.3	236	32	499	67.7
	I	3	1.4	101	47.2	110	51.4
Toutes les communes (N=2445)		15	0.6	889	36.4	1541	63.0

Tableau 5: La CIC par région linguistique

Pour toutes les tâches communales, il existe des exemples de collaboration intercommunale. Mais cette dernière se pratique le plus couramment dans le domaine des écoles, des prestations médicales, de l'épuration des eaux, de la gestion des déchets et de la protection civile, avec plus de 60% des communes qui accomplissent ces tâches en coopération avec d'autres communes (cf. figure 1).

La CIC n'est pas encore très fréquente (taux inférieurs à 20%) dans tout ce qui a trait à l'administration générale de la commune (informatique, comptabilité, contrôle des habitants, chancellerie et gestion du personnel), ainsi qu'en matière de police communale et d'assistance aux requérants d'asile. Il est intéressant de voir que, parmi les tâches qui font encore peu

l'objet d'une collaboration, un certain nombre posent des problèmes d'exécution aux communes. En effet, des limites de performance sont souvent atteintes ou dépassées précisément en ce qui concerne l'exécutif communal en général, l'assistance aux requérants d'asile, l'aménagement du territoire et les plans de zones, la police communale et l'administration communale.

Durant les cinq dernières années, la coopération a augmenté plus qu'en moyenne dans les domaines de l'assistance aux chômeurs, de la protection civile, du service du feu et des soins médicaux. L'aggravation du chômage au début des années 90 et l'explosion des coûts de la santé ont sans doute mis en évidence la nécessité d'une collaboration intercommunale dans ces domaines. Avec le service du feu et la protection civile, les communes inaugurent des secteurs de coopération qui étaient jusqu'ici absents du débat.

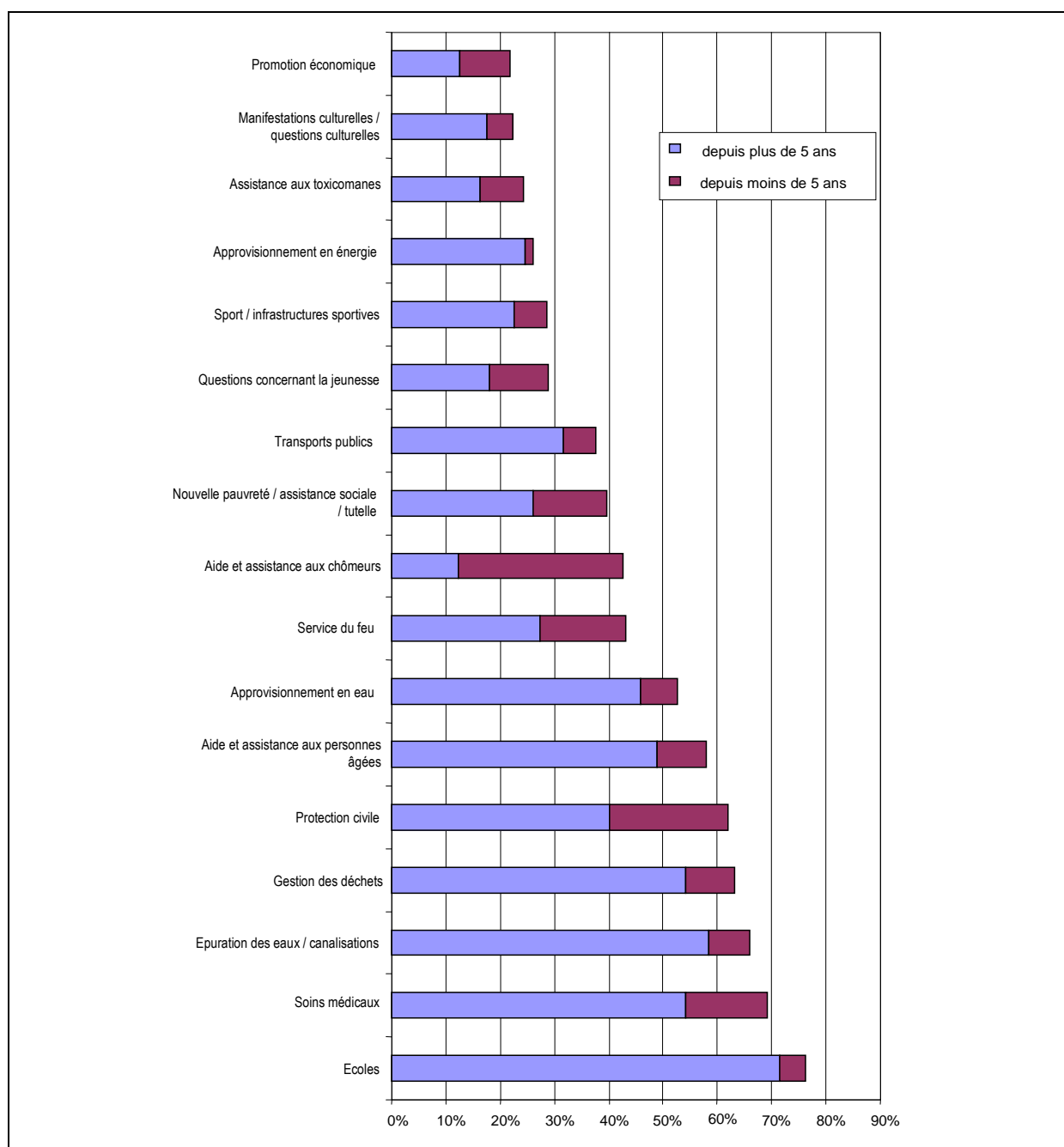


Figure 1: Fréquence de la CIC par domaine d'activité (N=2391)

Les secrétaires communaux portent un jugement plutôt favorable sur la CIC et font preuve de peu de scepticisme à ce sujet, comme le montre la figure 2. Mais ils ne manifestent pas d'euphorie pour autant. Les avantages évoqués sont, entre autres, l'augmentation de l'offre de prestations et l'amélioration de la qualité des prestations. Mais les communes sont également conscientes que la CIC nécessite davantage de concertation avec les communes membres et que les tâches accomplies en collaboration sont moins facilement adaptables à de nouvelles conditions. En outre, une majorité d'entre elles ne croient pas que la CIC puisse alléger le budget communal.

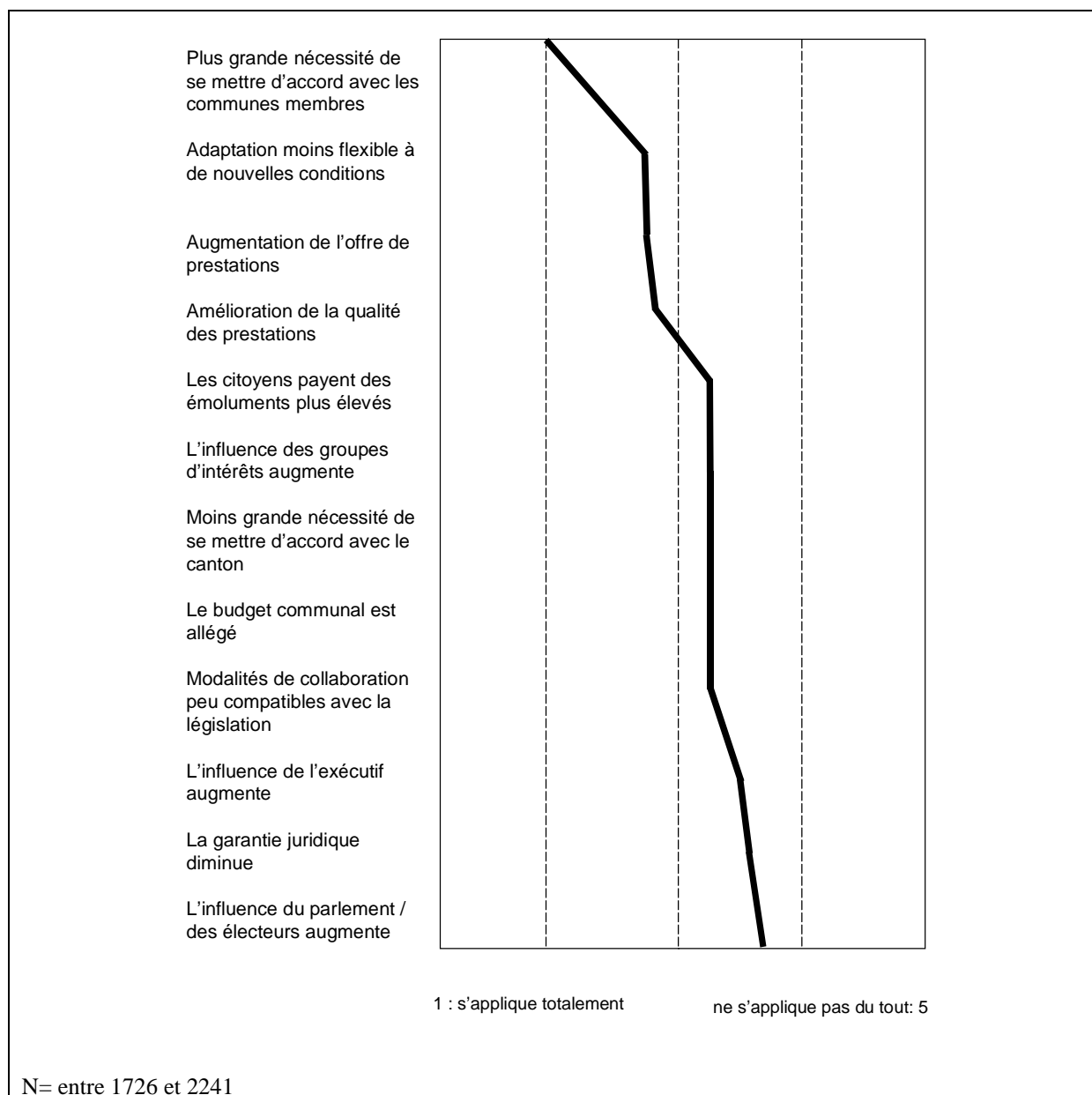


Figure 2: Arguments pour et contre une collaboration intercommunale

4 Fusion de communes

4.1 Définition de la notion de « fusion de communes »

La forme la plus accomplie de la collaboration est la fusion de deux ou plusieurs communes (cf. De Spindler 1998 : 134). Par analogie au phénomène de fusion dans l'économie privée, on peut également entendre par fusion de communes la réunion de deux ou plusieurs communes en une nouvelle commune (« absorption complète de communes au sens large ») ou l'annexion d'une commune par une autre (« absorption complète de communes au sens restreint » ou « incorporation ») (cf. Friederich et al. 1998 : 11 et Meyer 1978 : 119ss). Le caractère essentiel d'une fusion est l'abandon total de l'autonomie d'une ou de plusieurs communes.

4.2 Arguments pour et contre les fusions de communes

Le point de départ des débats sur les fusions sont généralement des conjectures sur des tailles optimales de commune. La littérature économique soutient ainsi que le nombre d'habitants est le critère fondamental pour déterminer la taille optimale d'une collectivité territoriale : « (...) the relevant factor is population (...) » (King 1996 : 56).

Dans la littérature suisse, il est souvent fait allusion à des propositions de Hans Peter Fagagnini datant de l'année 1974. Celui-ci avait calculé pour le canton de St-Gall qu'une commune ne pouvait être dirigée à un niveau optimal des frais qu'à partir d'environ 3'000 habitants (cf. Fagagnini 1974 : 184). Dans d'autres pays, on part généralement de tailles minima nettement plus grandes. Ainsi, par exemple, les Allemands Nassmacher et Nassmacher (1979 : 14) considèrent comme idéale une commune entre 5'000 et 50'000 habitants. Aux Etats-Unis, on parle même d'une taille minima optimale de 20'000 à 40'000 habitants (cf. Frenkel 1980 : 8). Ces recommandations de tailles optimales très variables selon les pays conduisent Frenkel à porter un jugement critique : « (...) I think that territorial reorganization plans show a considerable variety of minima, optima and maxima. Some of the variety may presumably be attributed to different structural and territorial variables. Yet I doubt whether this alone can explain such differences. » (Frenkel 1980 : 12).

Bien que les tailles de communes proposées soient très variées, de telles conjectures sont néanmoins utilisées comme argumentation pour les fusions de communes (cf. à ce sujet Frenkel 1980 : 12ss, Dafflon 1998 : 139ss, Council of Europe 1995 : 31ss et Keating 1995 : 117ss) :

- Arguments d'efficacité : Quelle est la taille de la commune qui permet de fournir les prestations de services nécessaires au niveau de qualité requis et aux moindres coûts ?
- Arguments de démocratie : Quelle est la structure qui constitue la meilleure base de direction par l'exécutif et d'administration par les citoyens ?
- Arguments de répartition : Quelle est la structure qui permet la meilleure répartition des services et des charges fiscales à l'intérieur d'un Etat ?
- Arguments de développement : Dans quelles structures la croissance économique est-elle possible ?

Ces arguments vont être présentés plus en détail ci-après. Des recoupements peuvent exister entre les différentes catégories.

Arguments d'efficacité :

- On attend en principe d'une fusion de communes qu'elle augmente l'efficacité et la portée réelle des tâches accomplies : la qualité des prestations serait améliorée et les coûts pourraient être abaissés. Ce ne sont pas les prestations étatiques en soi qui seraient à mettre en cause mais les structures.
 - La qualité s'améliorerait, car les grandes communes sont à même d'offrir des prestations qui dépassent les capacités des petites communes (par exemple dans le domaine culturel). Par ailleurs, l'exécution des tâches serait plus professionnelle (« davantage, mieux, moins cher »).
 - Une fusion abaisserait les coûts, car les petites communes ne peuvent pas véritablement tirer profit des économies d'échelle. Tous les postes seraient, par exemple, occupés par une personne différente qui ne serait pas surchargée. Une fusion permettrait à moyen terme de réduire les dettes et aussi de diminuer les impôts.

Arguments de démocratie :

- Les petites communes ayant souvent de la peine à pourvoir leurs postes politiques, les possibilités de choix pourraient être améliorées. L'attrait des postes serait aussi plus grand.
- Le découpage communal ne correspondrait plus à la réalité vécue. On habite par exemple une commune d'agglomération, mais on travaille dans la commune centrale.
- Un autre argument avancé parfois est celui de la disponibilité ou de la capacité de réponse. On entend par là la capacité d'une commune à réagir immédiatement aux préoccupations et aux besoins de la population. On part de l'idée que des communes de plus grande taille disposent d'un personnel ayant une formation plus professionnelle et qu'elles ont aussi des voies décisionnelles plus efficaces. Une grande commune pourrait, en outre, engager plus de moyens pour répondre aux exigences des électeurs.
- Si la taille d'une commune diminue, Gassmann présume que : « Pour les acteurs de la politique communale, une affectation inappropriée de biens publics – par exemple sous forme d'objets de prestige visibles – peut paraître parfaitement rationnelle lorsqu'un électorat est mal informé » (Gassmann 1993 : 238). Il y voit comme raison l'émergence probable d'une couche de notables et la disparition de vrais partis politiques. Les électeurs accorderaient alors leur voix en fonction de points de vue peu différenciés et seraient coupés de la politique par manque d'information.

Arguments de répartition :

- La fusion de deux ou de plusieurs communes doit viser à réduire la dépendance à l'égard du niveau étatique supérieur et à élargir l'autonomie communale. On aurait en outre plus de poids vis-à-vis du canton pour négocier.
- Sans fusions de communes, les dépenses du canton seraient plus élevées, car il aurait à soutenir de nombreuses communes financièrement faibles dans le cadre de la péréquation financière et à conseiller de nombreuses petites communes. Le canton ne pourrait pas transférer davantage de tâches aux communes, car il faut tenir compte des petites communes.

Arguments de développement :

- En fusionnant, les communes gagneraient en attrait et amélioreraient leur compétitivité, par exemple par la mise en valeur de nouveaux terrains à bâtir et une administration plus professionnelle.

On avance aussi que, lorsque la collaboration intercommunale est déjà pratiquée intensivement, la fusion serait une suite logique.

Les réserves formulées à l'égard des fusions de communes sont néanmoins tout aussi grandes (cf. à ce propos Arn 1999 : 241ss, De Spindler 1998 : 270ss, Frenkel 1999 : 103 et Frenkel 1980 : 1ss). Les arguments en défaveur se concentrent sur des problèmes d'efficacité, de démocratie et de répartition.

Arguments d'efficacité :

- A côté des « economies of scale », il existerait aussi des « diseconomies of scale ». Des études ont montré qu'après une fusion, il n'y aurait généralement pas de réduction de personnel. Or, le personnel assumant de plus grandes responsabilités et recevant par conséquent des salaires plus élevés, les dépenses de personnel seraient plus importantes dans les grandes communes que dans les petites. La bureaucratie aurait tendance à prendre l'ascenseur (création de postes d'état-major, etc.). Le travail bénévole serait désormais effectué par des employés au fixe. La complexité des tâches augmenterait, de même que les besoins d'information et de coordination.
- La théorie du « choix public » (Public Choice) postule qu'il existe une dimension territoriale optimale pour chaque tâche. Ce principe ne serait pas mis en pratique par la fusion de plusieurs communes, car s'il peut être judicieux que deux communes partagent la même école, il en faudrait dix pour un hôpital. Une fusion ne tiendrait pas compte de ces variations d'optima.
- Il n'y aurait pas d'effets de synergie, car les communes fusionnées adapteraient ordinairement leur niveau de performance à celui de la commune qui avait auparavant le standard le plus élevé.
- On dit également que « plus la commune est petite, plus les dépenses par tête d'habitant sont faibles » (Arn 1999 : 244). La situation dans les communes plus petites serait plus maîtrisable et les problèmes moins complexes. De nombreux problèmes pourraient y être résolus rapidement et de manière non bureaucratique. En outre, les prestations ne seraient pas exécutées avec le même degré de perfection comme dans les grandes communes. Vu que les petites communes seraient plutôt financièrement faibles, elles devraient adopter un mode de vie plus simple.
- Le professionnalisme ne dépendrait pas de la taille d'une commune mais de l'engagement et du niveau de formation du personnel.

Arguments de démocratie :

- La participation politique de la population serait plus forte dans les petites communes que dans les grandes, de même que le sentiment d'appartenance. Un sondage Univox montre

effectivement que l'identification à la commune est nettement plus marquée que celle à d'autres niveaux de l'Etat (canton, Confédération) (cf. GfS 1997).

- La détermination d'une taille communale optimale à valeur universelle ne serait guère possible, car les décisions de fusion relèveraient de la pesée d'exigences différentes à l'encontre d'une commune. Il s'agirait d'une décision politique, et le nombre d'habitants ne serait qu'un critère parmi d'autres (cf. Friederich et al. 1998 : 26).

Arguments de répartition :

- L'allègement financier du canton est une fiction aux yeux de certains auteurs, car deux communes financièrement faibles demeureraient financièrement faibles après leur fusion. En outre, l'intensité des activités de conseil ne baisserait pas vraiment, car si des communes plus grandes auraient certes moins de questions à faire résoudre par des experts cantonaux, celles-ci seraient en revanche d'autant plus complexes.

4.3 Les fusions de communes en Suisse

Le nombre de communes suisses n'a baissé que de tout juste 10% au cours des 150 dernières années (de 3'203 communes en 1848, l'effectif a passé à 3'101 en 1950 et à 2'904 en 1999). Les fusions de communes n'ont pas de tradition en Suisse (cf. Ladner 1991 : 45ss). Il n'y eut jamais de réorganisation territoriale à grande échelle comme cela a été le cas dans les pays du nord de l'Europe déjà mentionnés (voir le chapitre 2).

Les raisons à cela peuvent résider dans l'importance politique qui est attribuée aux communes en Suisse. Elles sont relativement autonomes et leur champ de compétences est assez large. Les jurisprudences cantonales constituent également un frein au processus de fusion, car elles exigent parfois d'emprunter la voie compliquée d'une modification constitutionnelle. Un autre obstacle est plutôt de nature financière : une commune riche ne fusionnera pas sans autre avec une commune plus pauvre. Des motifs d'ordre politique et social au niveau local (rivalités, litiges de frontières, etc.) peuvent également constituer une raison de cette constance de l'effectif des communes.

Depuis 1950, 12 cantons ont connu des fusions de communes. Les modifications les plus spectaculaires ont eu lieu dans le canton de Thurgovie, où le nombre de communes a été réduit de 120 unités, et dans le canton de Fribourg avec une diminution de 39 communes.

4.3.1 Appréciation faite par les cantons

Lors de l'enquête effectuée auprès des autorités cantonales au début 1998, 15 cantons ont indiqué que la fusion de communes était un sujet à l'ordre du jour chez eux, mais l'acuité du problème n'est pas identique partout (cf. figure 3). En effet, 4 cantons accordent une très grande importance aux fusions communales, 6 autres manifestent un intérêt certain et 7 peu d'intérêt. Les fusions n'ont aucune importance dans 8 cantons. Le canton de Lucerne, par exemple, entend réduire de moitié le nombre de ses communes et encourager les coopérations (cf. Moos 1998 : 66ss). Le canton du Tessin, quant à lui, est sur le point de diminuer l'effectif des communes de 245 à 86 unités (cf. Cantone del Ticino 1998).

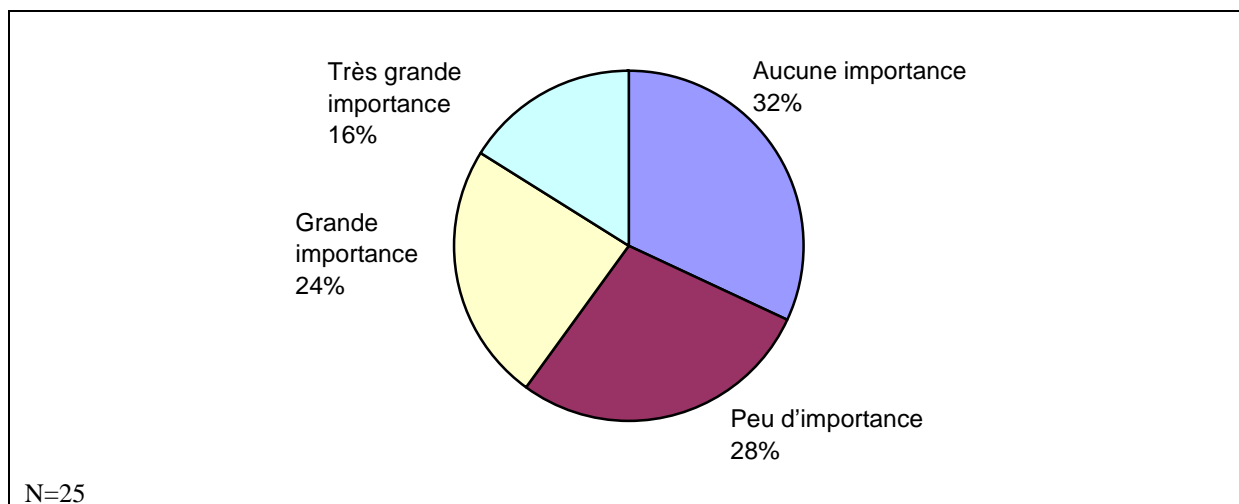


Figure 3: Importance que les cantons accordent aux fusions de communes

Dix cantons ont la possibilité de forcer les communes à fusionner par arrêté administratif. Dans les 16 autres, les autorités cantonales ont les mains liées : les communes doivent également approuver une fusion.

Le nombre de communes dans un canton a une influence sur le débat ; en effet, lorsqu'un canton compte de nombreuses communes sur son territoire, il manifeste davantage d'intérêt pour d'éventuelles fusions. D'autre part, si un canton a l'impression que les communes ont tendance à se heurter à des limites de performance lors de l'accomplissement de leurs tâches, il prend aussi plus souvent l'initiative de faire fusionner les communes (cf. tableau 6). Il en va de même pour les cantons où un nombre important de communes ont été déficitaires au cours des trois dernières années (1994-1996). Certains grands cantons suisses plus particulièrement voient dans les fusions de communes une nécessité, tout comme ceux dans lesquels les dépenses communales sont disproportionnées par rapport aux dépenses du canton et des communes prises dans leur ensemble. Par contre, sur un plan purement statistique, l'existence en soi de petites communes ne déclenche pas un intérêt plus marqué des cantons pour des fusions.

Depuis peu, le débat sur les fusions ne porte plus exclusivement sur les communes mais gagne également les cantons eux-mêmes. Les propositions à ce sujet n'ont cependant pas encore suscité de vastes discussions dans le public (cf. par exemple Schuler et al. 1999 : 92ss et Kriesi 1998 : 237).

Caractéristiques financières et structurelles des différents cantons	Corrélation avec l'activité de réforme „Fusion de communes“ (Lambda)
Taille du canton - Nombre d'habitants dans le canton	0,40 *
Structure communale du canton - Nombre de communes dans le canton - Nombre d'habitants par commune (valeur médiane)	0,53 ** 0,27
Situation financière des cantons et des communes - Pourcentage de communes présentant un déficit ces trois dernières années - Capacité financière 1996/97 du canton - Part des dépenses communales par rapport aux dépenses du canton et des communes	0,43 * 0,20 0,40 *
Problèmes d'exécution des communes - Difficultés des communes à remplir leurs tâches du point de vue du canton	0,31 *
**: forte corrélation (dès 0,5) *: faible corrélation (dès 0,3) N=24	

Tableau 6: Rapport entre les caractéristiques financières et structurelles et la fusion de communes projetée

4.3.2 Appréciation faite par les communes

Dans les communes elles-mêmes, les fusions ne sont pas un sujet tabou, comme le montre l'enquête auprès des secrétaires communaux de fin 1998 : 18,2% des communes suisses ont déjà discuté de fusion avec une ou plusieurs communes voisines (cf. tableau 7). Il s'agit ici principalement de communes de petite taille (moins de 1'000 habitants). Mais à l'autre extrême, les grandes communes de plus de 25'000 habitants manifestent également un intérêt notoire.

Y a-t-il eu des discussions concrètes de fusion?			
		oui	
		Nbre	en %
Nbre d'habitants	jusqu'à 100	36	29.0
	101-250	71	23.4
	251-500	88	21.3
	501-1000	86	18.1
	1001-2000	70	16.0
	2001-5000	62	14.7
	5001-10000	17	11.6
	10001-25000	8	9.2
	25001 et plus	4	19.0
Toutes les communes (N=2432)		442	18.2

Tableau 7 : Discussions de fusion selon la taille de la commune

7,9% des communes suisses ont des intentions concrètes de fusionner (cf. tableau 8). Ici, le taux de fréquence est supérieur à la moyenne surtout pour les communes de moins de 500 habitants mais également, dans une moindre mesure, pour les villes de plus de 25'000 habitants.

Y a-t-il des projets ou des intentions concrèt(e)s de fusion?			
		oui	
		Nbre	en %
Nbre d'habitants	jusqu'à 100	25	20.5
	101-250	32	10.7
	251-500	39	9.6
	501-1000	32	6.8
	1001-2000	29	6.6
	2001-5000	20	4.8
	5001-10000	8	5.5
	10001-25000	3	3.4
	25001 et plus	2	9.5
	Toutes les communes (N=2412)		190

Tableau 8 : Projets concrets de fusion selon la taille de la commune

Les communes qui ont discuté d'une éventuelle fusion avec une ou plusieurs communes voisines ou qui mènent déjà des projets concrets en ce sens sont moins bien loties financièrement que la moyenne des communes suisses. Un tableau peut illustrer cet aspect: les communes ayant présenté des comptes déficitaires sur les trois dernières années (1995-1997) ont plus souvent des projets concrets de fusion que celles ayant bouclé des comptes équilibrés ou excédentaires (cf. tableau 9).

Y a-t-il des projets ou des intentions concrèt(e)s de fusion?			
		oui	
		Nbre	en %
Comptes communaux ces trois dernières années	déficitaires	82	10.9
	équilibrés	55	8.1
	excédentaires	49	5.3
Toutes les communes (N=2356)		186	7.9

Tableau 9 : Projets concrets de fusion selon l'état des comptes communaux

C'est le canton du Tessin qui a le plus de projets de réforme à ce niveau : 85 communes se trouvent au stade de la planification (43,4% des communes tessinoises ayant répondu). Le canton de Fribourg connaît également une grande activité en matière de fusions (36 communes) (cf. figure 4). Ce sont deux cantons dans lesquels la fusion communale est fortement encouragée par le gouvernement cantonal. La déclaration d'intention politique des

cantons s'appuie sur des bases légales et est soutenue par des incitations matérielles à la fusion. Il existe aussi des projets de fusion sporadiques dans 14 autres cantons. Il faut relever à ce propos que les cantons qui ont un nombre élevé de communes ne font pas nécessairement preuve d'un zèle prononcé.

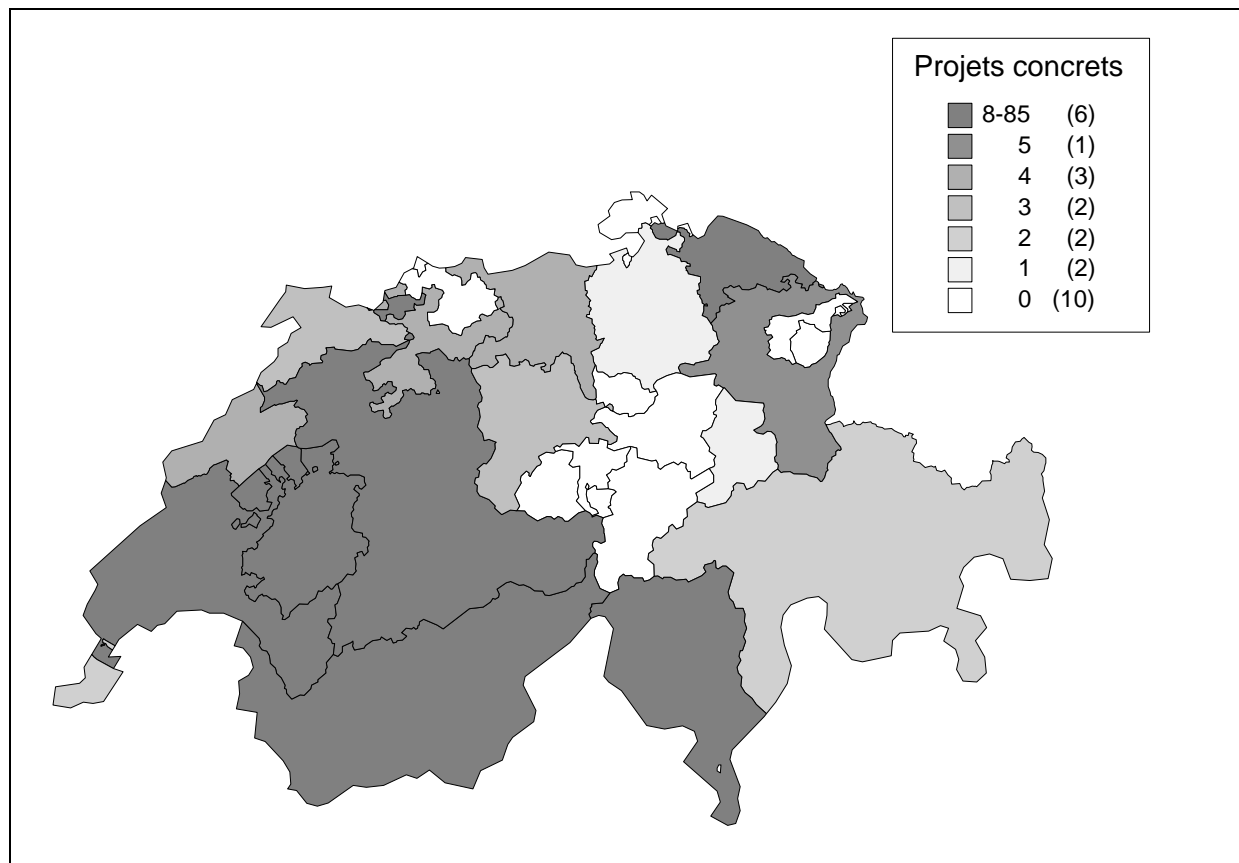


Figure 4: Projets concrets de fusion selon le canton

L'initiative d'engager une discussion sur une éventuelle fusion et de lancer des projets dans ce sens provient tout aussi souvent du canton que de l'exécutif communal (municipalité resp. conseil communal, président de commune) (cf. tableau 10). Dans les communes de plus de 10'000 habitants, les partis politiques, les membres du législatif ainsi que l'administration jouent également un rôle moteur dans de tels projets. Cela n'a rien d'étonnant vu que les parlements et les partis politiques sont plutôt des caractéristiques de grandes communes.

	Taille de la commune (N=534)	
	jusqu'à 10'000 hab. en %	10'001 hab. et plus en %
Président(e) de commune / Syndic(que) / Maire	35,5	36,4
Membres du législatif	3,9	18,2
Membres de l'exécutif	40,8	45,5
Secrétaire communal(e)	16,0	13,6
Administration	10,5	4,5
Citoyen(ne)s engagés (hors association)	12,9	18,2
Association	2,7	0,0
Parti(s) politique(s)	4,9	22,7
Canton	37,1	22,7
Médias	3,5	4,5
Milieu scientifique	0,4	4,5
Conseiller(s) externe(s)	2,1	0,0

Tableau 10 : Initiateurs des débats et des projets de fusion (plusieurs réponses étaient possibles)

Pour qui, entre l'exécutif communal, l'administration ou la population, la fusion de leur commune avec une ou plusieurs communes voisines est-elle le plus concevable ? Cette question a été posée à toutes les communes, même à celles qui n'avaient pas de projets concrets dans ce domaine. Les secrétaires communaux pensent que c'est l'administration qui est la plus ouverte à des réformes territoriales. Les communes italophones et francophones présentent ici des taux supérieurs à la moyenne. Une certaine réceptivité est également attribuée aux autorités exécutives. Quant à la population, elle se montrerait plutôt critique. Seuls 4,7% des secrétaires communaux suisses ayant répondu sont d'avis que les habitants pourraient très bien envisager une fusion. Les avis les plus sceptiques émanent de la Suisse alémanique. Dans les communes de Suisse romande et de Suisse italienne, les secrétaires communaux sont deux fois plus nombreux à croire que la population soutiendrait de telles réformes.

Bien que ces affirmations des secrétaires communaux puissent certes souligner des tendances générales, différentes enquêtes ainsi que divers projets de fusion réalisés avec succès prouvent cependant que la population n'est a priori pas si hostile à des fusions que l'administration semble le croire.

Toutes les communes ont également été interrogées sur les avantages et les inconvénients qui – à leur avis – découleraient d'une fusion. Les avantages évoqués sont surtout de type entrepreneurial (cf. tableau 11) : les secrétaires communaux pensent que les prestations seraient plus professionnelles, moins chères et qualitativement meilleures. Par ailleurs, les communes fusionnées auraient plus de poids face au canton. Une autre raison à leurs yeux est la difficulté d'assurer une relève pour les postes politiques, surtout dans les communes plus petites.

Peu croient à une diminution du taux d'imposition et même l'argument d'une amélioration de la localisation et donc de la compétitivité paraît secondaire. Il est intéressant de souligner que la collaboration déjà pratiquée jusqu'ici avec des communes voisines n'est que rarement évoquée comme argument en faveur d'une fusion.

	Suisse (N=2301)	
	Nbre	En %
Possibilités de professionalisation	1181	51.3
Diminution des coûts	1117	48.5
Difficultés à trouver des candidats pour les postes politiques	885	38.5
Plus de poids face au canton	884	38.4
Amélioration de la qualité des prestations offertes	828	36.0
Augmentation de l'offre de prestations	676	29.4
Surcharge au niveau de certaines prestations	550	23.9
La coordination serait facilitée	543	23.6
La collaboration est déjà pratiquée de manière intensive	449	19.5
Aucun	360	15.6
La collaboration avec le canton serait meilleure	311	13.5
Le découpage communal ne correspond plus à la vie actuelle	300	13.0
Avantages de localisation et de concurrence	272	11.8
Diminution du taux d'imposition	237	10.3
Autres	47	2.0

Tableau 11 : Avantages d'une fusion

Du point de vue des secrétaires communaux, les désavantages principaux d'une fusion sont ceux qui ont trait à l'attachement à la commune (cf. tableau 12). Il serait à craindre, selon eux, que la proximité avec les citoyens et l'identification de ces derniers à leur commune ne se perdent. La commune perdrait par ailleurs aussi de son importance en tant que cellule de base de la démocratie. Enfin, les secrétaires communaux sont assez persuadés que les formes actuelles de collaboration suffisent.

	Suisse (N=2340)	
	Nbre	En %
Perte de la proximité des citoyens	1682	71.9
L'identification des citoyens à leur commune se perdrait	1409	60.2
La commune perdrait sa signification de cellule de base de la démocratie	1361	58.2
La collaboration intercommunale suffit	1287	55.0
Faible potentiel d'économies	874	37.4
Modification des rapports de force politiques	853	36.5
Les habitants actuels de la commune deviendraient minoritaires	848	36.2
Les frontières historiques ne peuvent pas être modifiées	614	26.2
Un abandon partiel du système de milice serait nécessaire	528	22.6
Augmentation du taux d'imposition	455	19.4
Les conditions locales sont telles que la fusion n'a pas de sens	390	16.7
Forte augmentation des coûts administratifs	368	15.7
Pas d'amélioration des prestations possible	319	13.6
Aucun	85	3.6
Autres	50	2.1

Tableau 12 : Inconvénients d'une fusion

5 Rapport entre collaboration intercommunale et fusions

L'analyse du rapport entre la collaboration intercommunale pratiquée jusqu'ici et l'attitude à l'égard des fusions de communes mène à des résultats intéressants. Les communes qui collaborent déjà à l'heure actuelle de manière particulièrement intensive avec d'autres communes se montrent plus enclines à fusionner. Cela se vérifie tant pour la question sur d'éventuelles discussions de fusion avec des communes voisines que pour la question subséquente sur d'éventuels projets concrets de fusion. Le tableau 13 montre, par exemple, le rapport entre l'intensité de la collaboration intercommunale et les discussions à propos de fusion.

Y a-t-il eu des discussions concrètes de fusion?			
		oui	
		Nbre	en %
Intensité de la collaboration (nombre de domaines concernés)	jusqu'à 5	89	14.4
	6-10	168	15.6
	11-15	132	23.9
	16-20	34	33.0
	21-25	9	27.3
	26 et plus	10	21.7
	Toutes les communes (N=2432)		442

Tableau 13 : Rapport entre discussions de fusion et intensité de la collaboration intercommunale

L'introduction de réformes de type NGP n'a que peu d'influence sur des discussions de fusion. Aussi bien pour les communes qui ont déjà fait des tentatives de réorganisation dans le sens d'une Nouvelle Gestion Publique que pour celles qui en prévoient, cette démarche se déroule indépendamment d'éventuels projets de fusion. Les réformes internes de gestion et les réformes territoriales semblent n'avoir aucun lien de causalité.

Les communes qui ont renforcé la coopération avec d'autres communes au cours des cinq dernières années attribuent un rôle plus grand à la CIC d'ici 10 ans que les autres communes de référence. On peut supposer que les communes qui ont été innovatrices par le passé tiennent à le rester à l'avenir. Il en va de même pour les communes qui ont déjà réfléchi à une fusion : elles pensent que les fusions revêtiront une plus grande importance d'ici dix ans (cf. tableau 14).

Rôle des fusions de communes d'ici 10 ans			
		grande ou très grande importance	
		Nbre	en %
Y a-t-il eu des discussions concrètes de fusion?	non	252	14.7
	oui	182	45.2
Toutes les communes (N=2117)		440	20.8

Tableau 14 : Rapport entre discussions de fusion et tendance présumée pour l'avenir dans ce domaine

Quant à la manière d'accomplir les tâches communales à l'avenir, les communes suisses estiment que la collaboration avec d'autres communes (moyenne de 3,7 sur une échelle de 1 à 5) revêtira davantage d'importance que les fusions de communes (moyenne de 2,3) et que la coopération avec des organismes privés (moyenne de 2,4). L'abandon de certaines tâches rend plus ou moins sceptique (moyenne de 2,4) ; les secrétaires communaux sont davantage persuadés que les communes auront à accomplir des tâches nouvelles (moyenne de 2,8) (cf. figure 5).

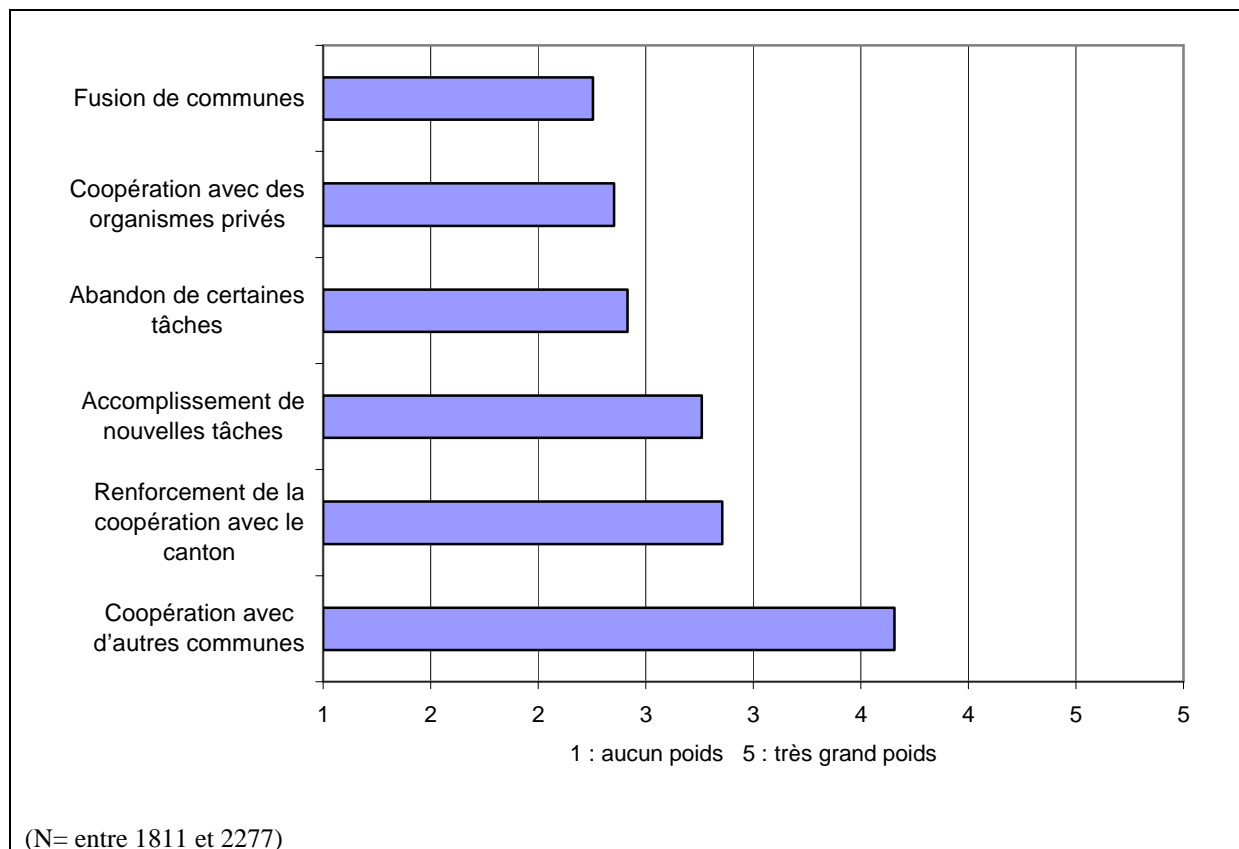


Figure 5: Importance présumée pour l'avenir de différentes modalités d'accomplissement des tâches

6 Jalons pour une gestion systématique de la coopération et de la fusion

L'un des objectifs de la recherche dans le domaine de la coopération et de la fusion est d'élaborer des recommandations concrètes de mise en œuvre à l'attention de l'exécutif communal. Cet article s'est contenté de présenter jusqu'ici les divers arguments pour et contre une collaboration intercommunale et une fusion de communes ainsi que l'état actuel de la question. Les données recueillies et la littérature publiée jusqu'à ce jour ne permettent pas de formuler des recommandations d'action ni de conjecturer sur les effets possibles. Ici, la recherche présente des lacunes.

La critique des tentatives d'évaluation est acerbe chez certains auteurs. Cette critique concerne en particulier les fondements théoriques souvent insuffisants et l'absence de comparaison systématique entre les objectifs de réforme (t=0) et les résultats concrets (t=1) dans les travaux empiriques. Le jugement porté par Frenkel, par exemple, est impitoyable : « All territorial goals – autonomy, efficiency, and integrative capacity – have now been found to be of little validity if compared with actual performance or theoretical deduction » (Frenkel 1980 : 31). A propos du débat sur les fusions, Friederich, Arn et Wichtermann sont dubitatifs : « Quant à dire à quel point il est réellement possible de formuler des généralités sur l'utilité économique des fusions de communes qui soient sûres et corroborées scientifiquement est une autre histoire » (Friederich et al. 1998 : 33ss – trad.).

Ce dernier chapitre est consacré à un premier essai de systématisation du problème de la mise en œuvre : un cadre de référence sert à présenter les différentes dimensions qui entrent en jeu et à mettre en évidence leurs interrelations (cf. figure 6).

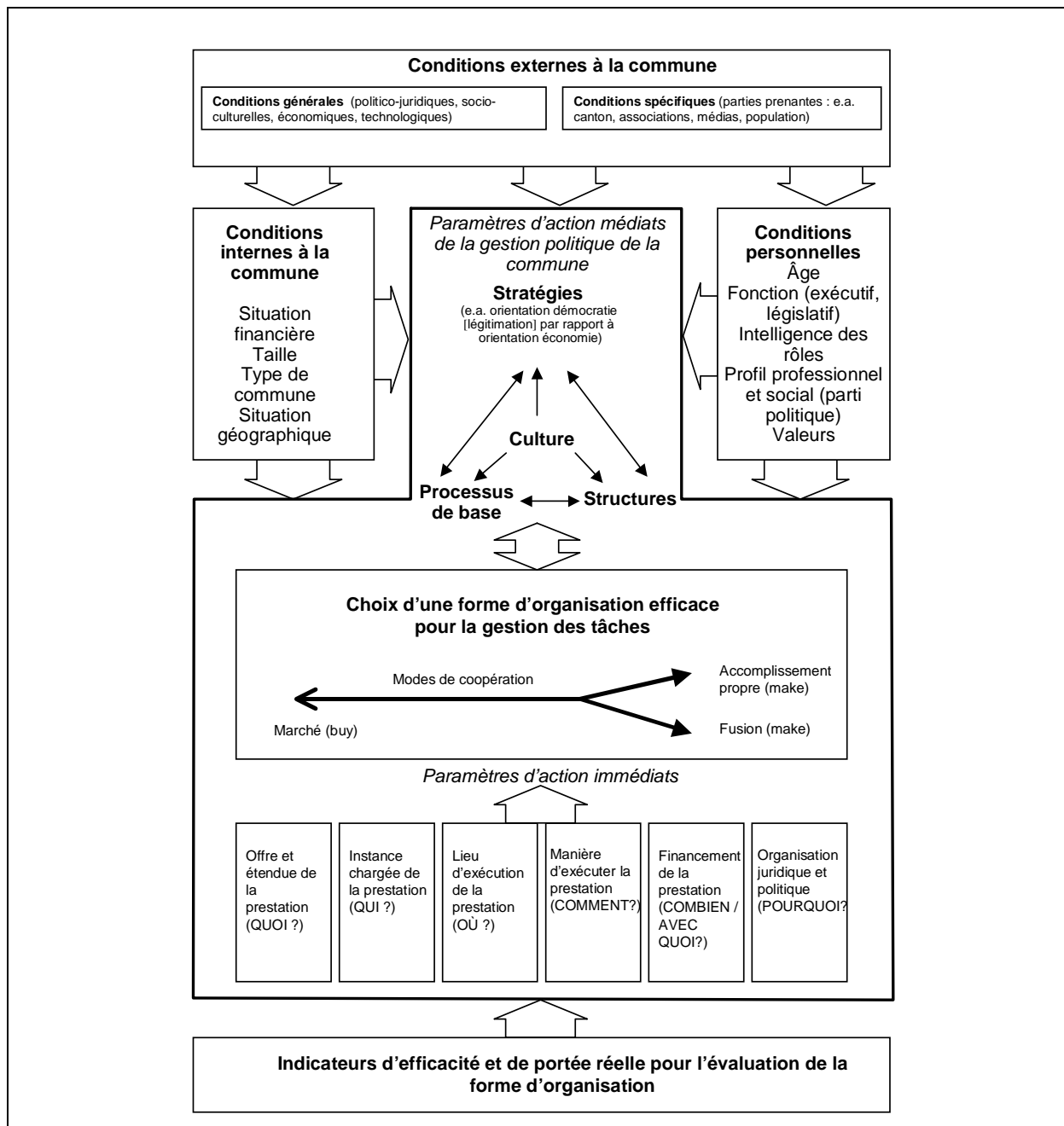


Figure 6: Le cadre conceptuel de référence

Les conditions externes et internes à la commune forment le contexte dans lequel l'exécutif peut agir. Bien que les possibilités d'organisation et les marges de liberté soient très variables d'une commune à l'autre, il existe des limites non modifiables à court terme. Par son action, la gestion communale modifie indirectement les stratégies de la commune, les processus de base, les structures et la culture (paramètres d'action médiateurs). Notamment les décisions relatives au mode de coopération resp. à la fusion entraînent de telles modifications.

Le but de chaque stratégie choisie est d'accomplir les tâches avec efficacité et d'atteindre l'objectif fixé. Les modalités possibles peuvent être situées sur un continuum ayant pour pôles les dimensions marché (achat de la prestation) et hiérarchie (possibilités d'accomplissement propre ou de fusion) et pour forme intermédiaire les modes de coopération (cf. Fuest 1998 : 105ss).

Pour mettre en place le mode de coopération ou de fusion, la direction de la commune peut modifier des paramètres concrets, appelés aussi *paramètres d'action immédiats*. Ceux-ci constituent les degrés possibles de liberté. Des indicateurs de portée réelle et d'efficacité soutiennent le processus de décision. Ils servent à évaluer si un mode de coopération ou une fusion est approprié à un accomplissement de la tâche avec l'efficacité recherchée et les effets escomptés (cf. Haldemann 1997 : 80ss).

Pour conclure, nous aimerions revenir de manière plus approfondie sur les *paramètres d'action* que l'exécutif peut en principe modifier directement pour mettre en œuvre la coopération ou la fusion :

- *Offre et étendue de la prestation (QUOI)*

La commune doit déterminer la tâche communale qui est à accomplir en collaboration avec une ou plusieurs autres communes. Il peut s'agir d'une seule tâche ou de plusieurs voire de toutes les tâches en cas de fusion.

- *Instance chargée de la prestation (QUI)*

La commune doit clarifier la répartition des compétences au niveau vertical entre le canton et les communes tout comme au niveau horizontal entre les communes concernées. Elle doit également régler le problème de la délimitation entre situation juridique, financement et exécution (désenchevêtrement, péréquation financière verticale), ceci en collaboration avec le canton. En termes de gestion d'entreprise, il s'agit de faire coïncider tâches, compétences et responsabilités (« qui paie commande »).

Au niveau intercommunal, la prestation peut être fournie soit par une seule commune (« modèle de la commune-mère ») soit de pair par plusieurs communes (« accomplissement commun des tâches au sens restreint ») ou encore par une tierce personne morale. La discussion peut également porter sur l'outsourcing respectivement sur la délégation de tâches à des organismes privés sous mandat (voir le chapitre 3.1).

- *Lieu d'exécution de la prestation (OÙ)*

La composante spatiale est étroitement liée aux instances chargées de la prestation. A l'époque de la mobilité accrue, des nouvelles technologies de l'information et des interdépendances croissantes, il n'est plus absolument nécessaire, pour certaines tâches, que la prestation soit fournie dans la commune même.

Les exigences fonctionnelles peuvent entrer en conflit avec des réalités historico-politiques. Ainsi, selon la tâche communale à accomplir, différents espaces idéaux peuvent entrer en ligne de compte. Frey voit, par exemple, dans les FOCJ (Functional overlapping competing jurisdictions) une forme efficace de prestation : une entité administrative à taille optimale est constituée pour chaque tâche. Un citoyen est alors membre de plusieurs entités administratives qui n'accomplissent chacune qu'une seule

tâche et qui sont en outre en concurrence les unes avec les autres (cf. Frey 1997 : 11ss et De Spindler 1999 : 27ss).

- *Manière d'exécuter la prestation (COMMENT)*

Un problème central réside dans la manière dont la prestation doit être produite, tel que cela est discuté, par exemple, dans le cadre de la Nouvelle Gestion Publique (cf. Schedler 1995 : 127ss).

- *Financement et coûts de la prestation (COMBIEN / AVEC QUOI)*

Il convient de clarifier de quelle façon les coûts de mise en œuvre et les prestations fournies doivent être financés par les partenaires impliqués (dépenses d'investissement et d'exploitation). Il peut s'agir de coûts tant matériels qu'immatériels. Si les moyens ne sont pas obtenus par les prestations contractuelles des utilisateurs ou par le prélèvement de taxes causales auprès des personnes à l'origine de la prestation, il ne reste – en-dehors du subventionnement par le niveau étatique supérieur – que la répercussion des coûts sur les communes concernées (cf. Arn/Friederich 1994 : 90).

- *Organisation juridique et politique (POURQUOI)*

Lors de la réalisation d'une coopération et d'une fusion, des considérations d'ordre juridique et politique sont à prendre en compte.

Toute forme de coopération et en particulier une fusion ont des effets sur les conditions politiques locales. Dans une première phase se pose la question des modalités de planification politique, c'est-à-dire de savoir comment les besoins et surtout les réactions des personnes concernées peuvent être intégrés le plus tôt possible dans le processus de planification. C'est la légitimation de l'action étatique qu'il s'agit de clarifier : quel rôle et quelle fonction l'électorat a-t-il vis-à-vis de l'exécutif et de l'administration ? Une fusion peut notamment restreindre à court terme les droits démocratiques des citoyens, étant donné que les décisions sont désormais prises en commun avec la ou les autres communes fusionnées. D'un autre côté, vu que la commune décide de projets qui ont une plus grande portée, la marge de manœuvre peut augmenter à moyen terme.

Le rôle de la législation est également à examiner de manière critique. Dans quelle mesure peut-on encore gérer les tâches communales avec les règles de droit classiques basées sur des programmes conditionnels (dispositions de si-alors). Ne faut-il pas plutôt des programmes finalisés par rapport à des objectifs ou des programmes relationnels qui intègrent aussi des effets de rétroaction ? On peut aussi se poser la question si une normalisation trop forte ne nuit précisément pas au principe de légalité et par là au traitement égalitaire de faits comparables (cf. Friederich/Wichtermann 1997 : 28ss).

7 Bibliographie citée

- Arn, Daniel (1999):** Liegt die Zukunft in der Fusion von Gemeinden? In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 100^e année, no 5, mai 1999, pp. 241-253
- Arn, Daniel et Ueli Friederich (1994):** Gemeindeverbindungen in der Agglomeration. Zurich 1994
- Baumann, Andreas (1998):** Gemeinden, Verbände, Regionen: Zusammenarbeit und direkte Demokratie. In: Der politische Raum, édité par Bruno Meier. Baden 1998, pp. 18-26
- Cantone del Ticino (1998):** Il cantone e i suoi comuni. L'esigenza di cambiare. Bellinzona 1998
- Council of Europe (1995):** The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Strasbourg 1995
- Dafflon, Bernard (1998):** Suisse: Les fusions de communes dans le canton de Fribourg. Analyse socio-économique. In: Annuaire des collectivités locales, édité par le Crédit local de France et la Direction générale des collectivités locales. Paris 1998
- EFV (1999):** Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden. Internet:
<http://www.efv.admin.ch/oehfina/d/soehschu.htm>
- Fagagnini, Hans Peter (1974):** Kanton und Gemeinden vor ihrer Erneuerung: eine interdisziplinäre Studie über den inneren Aufbau des Kantons St. Gallen. Berne 1974
- Frenkel, Max (1999):** Die Fahrt in die schöne, nicht mehr so neue Welt der Gebietsreform. Mögliche Ziele - mögliche Probleme. In: Neue Zürcher Zeitung, 220^e année, no 105, 8/9 mai 1999, p. 103
- Frenkel, Max (1980):** Optimizing what? Some considerations on federalism, comparative research, and optimal size of federal units. Riehen 1980
- Frey, Bruno S. (1997):** Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ. Tübingen 1997
- Friederich, Ueli, Daniel Arn et Jürg Wichtermann (1998):** Neubildung politischer Gemeinden im Kanton Schaffhausen. Überlegungen zu einer optimalen Gemeindegrösse und zu Vor- und Nachteilen von Gemeindefusionen. Berne 1998
- Friederich, Ueli (1997):** Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit. In: Information der Dokumentationsstelle Raumplanungs- und Umweltrecht, octobre 1997, pp. 1-10
- Fuest, Ute (1998):** Die Organisation von Kooperationen. Rahmen, Parameter und Modelle der Gestaltung von Interorganizational Relations. Bamberg 1998
- Gassmann, Uwe (1993):** Kommunale Ausgaben als Ergebnis politisch-ökonomischer Entscheidungsprozesse? Berne, Stuttgart, Vienne 1993
- Germann, Raimund E. (1998):** Öffentliche Verwaltung in der Schweiz. Berne, Stuttgart, Vienne 1998
- Geser, Hans, François Höpflinger, Andreas Ladner et Urs Meuli (1996):** Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlich und politisch-administrativen Wandels. Zurich 1996

- Geser, Hans (1989):** Die kommunale Milizverwaltung in der Bewährungsprobe. In: Die Gemeinden an der Leistungsgrenze? édité par la Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Demokratie. Zurich 1989, pp. 26-47
- GfS (1997):** UNIVOX-Datenbank. Modul II A Staat. Berne, Zurich 1997
- Haldemann, Theo (1997):** Evaluation von Politik und Verwaltungsreformen. Institutionelle und materielle Auswirkungen von NPM- und WOV-Projekten In: Gesetzgebung heute, 8^e année, no 3, 1997, pp. 63-108
- Horber-Papazian, Katja (1997):** La collaboration intercommunale en Suisse: Document de synthèse. Projet non publié. Lausanne 1997
- Keating, Michael (1995):** Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. In: Theories of Urban Politics, édité par Judge, David, Gerry Stoker et Harold Wolman. Londres, Thousand Oaks, et New Delhi 1995, pp. 117-134
- King, David (1996):** A Model of Optimum Local Authority Size. In: Development in Local Government Finance, édité par Pola, Giancarlo, George France et Rosella Levaggi. Cheltenham, Brookfield 1996, pp. 55-76
- Klöti, Ulrich (1989):** Lösbare Gemeindeprobleme. In: Die Gemeinden an der Leistungsgrenze? édité par la Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Demokratie. Zurich 1989, pp. 5-9
- Kriesi, Hanspeter (1998):** Die Schweiz der Regionen. In: Der politische Raum, édité par Bruno Meier. Baden 1998, pp. 237-242
- Ladner, Andreas et Reto Steiner (1998):** Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung. Rapport de travail no 28 de l'IOP, Université de Berne. Berne 1998
- Ladner, Andreas (1991):** Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Zurich 1991
- Marcou, Gérard (1995):** Intermunicipal cooperation as a means to improve the efficiency of local authorities. In: The size of municipalities, efficiency and citizen participation, édité par le Conseil de l'Europe, Strasbourg 1995, pp. 141-152
- Meyer, Hannes Anton (1978):** Wandlungen im Bestande der Gemeinden. Belp 1978
- Meylan, Jean, Martial Gottraux et Philippe Dahinden (1972):** Les communes suisses et l'autonomie communale. Lausanne 1972
- Moos, Hans (1998):** Gemeindefusionen im Kanton Luzern. In: Der politische Raum, édité par Bruno Meier. Baden 1998, pp. 66-73
- Nassmacher, Hiltrud et Karl-Heinz Nassmacher (1979):** Kommunalpolitik in der Bundesrepublik. Opladen 1979
- Piazzini, Tonino (1995):** Intermunicipal cooperation as a means to improve the efficiency of local authorities. In: The size of municipalities, efficiency and citizen participation, édité par le Conseil de l'Europe, Strasbourg 1995, pp. 159-179
- Della Santa, Marzio (1996):** Dalla Collaborazione alla Fusione. Analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del Comune. Fribourg 1996
- Schedler, Kuno (1995):** Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Berne, Stuttgart, Vienne 1995

Schuler, Martin, Anne Compagnon et Christophe Jemelin (1999): Les grandes régions de la Suisse. Edité par l'Office fédéral de la statistique et l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, Neuchâtel 1999

De Spindler, Jürg (1998): FOCJ – Ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften. Berne, Stuttgart, Vienne 1998