

Les fusions de communes: pourquoi, comment ?

Bernard DAFFLON

Département d'économie politique
Université de Fribourg

5 mars 2009

1. Situation actuelle
2. Problèmes et difficultés des communes
3. L'autonomie communale: un faux argument
4. Le déficit démocratique: un vrai argument
5. Comment faire: bâtir sur l'existant
6. L'aide du canton: indispensable
7. Alors: faut-il fusionner ?
8. Si oui, comment ?

1. Situation actuelle

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**, 2007.

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.

Dans le canton du **Jura**, la perspective des élections communale du 30 novembre 2008 et la difficulté de trouver des candidats dans les petites communes ont déclenché le processus de fusions.

Les cantons de **Soleure** et des **Grisons** 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 2006		
	1990	2000	01.01.2009	Variation 1990-2009	Population résidente permanente	Taille moyenne des communes	Taille médiane des communes
1	2	3	4	5=4-2	7	8	9
Zurich	171	171	171	0	1'284'052	7'509	3'307
Berne	412	400	392	-20	958'897	2'428	905
Lucerne	107	107	88	-19	359'110	3'741	1'918
Uri	20	20	20	0	34'948	1'747	837
Schwytz	30	30	30	0	138'832	4'628	2'941
Obwald	7	7	7	0	33'755	4'822	4'530
Nidwald	11	11	11	0	40'012	3'637	3'126
Glaris	29	29	25	-4	38'084	1'523	1'031
Zoug	11	11	11	0	107'171	9'743	8'121
Fribourg	259	226	168	-91	258'252	1'376	889
Soleure	130	126	125	-5	248'613	1'989	1'023
Bâle-Ville	3	3	3	0	184'822	61'607	20'542
Bâle-Campagne	73	86	86	13	267'166	3'107	1'262
Schaffhouse	34	34	27	-7	73'866	2'236	728
Appenzell Rh.-Ext	20	20	20	0	52'509	2'625	1'707
Appenzell Rh.-Int.	6	6	6	0	15'300	2'550	1'965
Saint-Gall	90	90	86	-4	461'810	5'098	3'396
Grisons	213	212	190	-23	187'920	926	324
Argovie	232	232	229	-3	574'813	2'510	1'408
Thurgovie	179	80	80	-99	235'764	2'807	1'917
Tessin	247	245	181	-66	324'851	1'710	777
Vaud	385	384	375	-10	662'145	1'695	467
Valais	163	160	143	-20	294'608	1'926	802
Neuchâtel	62	62	53	-9	168'912	2'724	1'029
Genève	45	45	45	0	433'235	9'627	2'561
Jura	82	83	64	-18	69'292	835	416
Total	3'021	2'880	2'636	-385	7'508'739	2'669	1'006

Cantons avec une politique cantonale de fusions volontaires des communes

Canton	Date de la dernière étude	Nombre de communes à ce moment	proposition	Nombre de communes en 2009	différence
Berne	1998	400	70	392	- 8
Tessin	1998	245	86	181	- 64
Fribourg	1974 / 1999*	245	89	168	- 77
Lucerne	2000	107	min. 3000 H _i	88	-19
Valais	2001	163	n.d.	143	-20
Vaud	2006	381	107	376	- 5
Glaris	2006	25	3**	25	- 0
Jura	2007	83	29	64	- 19

* Pour le canton de Fribourg, il s'agit des fusions de communes "deuxième génération", le mouvement des fusions ayant débuté en 1974.

** L'exécutif cantonal de Glaris proposait de réduire le nombre de communes à 10. Mais la "Landsgemeinde" du 10 mai 2006 a préféré une proposition citoyenne de réduire ce nombre à 3, correspondent aux trois vallées géographiques. Contestée par d'aucuns, la décision de mai 2006 à été confirmée par la Landsgemeinde du 25 novembre 2007.

2. Problèmes et difficultés des communes

Les communes sont faces à une série de problèmes spécifiques et connaissent des difficultés de gestion, entre autre:

1. Elles sont trop petites pour accomplir les tâches qui leur sont dévolues;
2. Elles font face à une « cantonalisation » rampante des tâches
3. Elles n'ont pas la capacité financière permettant de nouveaux investissements
4. Dans un système de démocratie directe de milice, elles font face à la difficulté de trouver des candidats aux postes communaux à responsabilité.
5. La multiplication des collaborations intercommunales pour une tâche spécifique, avec des périmètres variables d'une tâche à l'autre, a fait perdre la visibilité, la transparence et donc le contrôle démocratique de l'action communale.

Causes des fusions

Fribourg: 1975 -1999, la série "historique":

- 27 situation financière (endettement, aucune autonomie financière)
- 13 trop peu d'habitants (disponibilité des personnes)
- 13 apport d'immeuble et possibilité de développer une zone d'habitation ou une zone artisanale
- 9 intérêts communs / rationaliser la gestion administrative
- 5 réunion administrative déjà pratiquée
- 4 coordination dans l'exécution de tâches communales

Fribourg: 2000 – 2006, "nouvelle impulsion"

À la fin des années nonante, le Conseil d'Etat a voulu donner une nouvelle impulsion en changeant de système. Il ne s'agissait donc plus de renflouer de petites localités – elles avaient eu vingt-cinq années pour se décider – mais de créer des ensembles de communes homogènes pour leur permettre d'assumer leurs tâches au mieux. L'aide à la fusion a donc été déterminée en fonction du nombre d'habitants. Cette démarche, couplée avec la démarche des "noyaux forts" a été un succès.

3. L'autonomie communale: un faux argument

Face à la fragmentation territoriale et donc en raison de la difficulté à offrir des prestations à des coûts fiscaux tolérables, les communes ont depuis de longues années pratiqué la collaboration intercommunale selon des formes institutionnelles et juridiques variées.

Cela signifie que la commune abandonne une partie de ses compétences de production à une entité supracommunale. Il est évident que, ce faisant, elle perd la capacité de ciseler la tâche selon les préférences de ses propres résidents.

D'autre part, on assiste à une "cantonalisation rampante" des responsabilités communales: face à leur petitesse et au manque de capacité à mener des politiques locales, le canton reprend à son compte le pilotage de l'offre et le partage du financement. Dans une relation "principal-agent", le canton devient le principal – qui décide – et la commune l'agent – qui exécute et paie.

Ainsi, les communes fribourgeoises avaient la responsabilité de 62 tâches (selon la classification fonctionnelle du Plan Comptable Harmonisé). Vingt-neuf ont été "cantonalisées" avant que les communes ne réagissent.

Fréquence de la collaboration intercommunale par domaine d'activité

Domaine d'activité	communes recourant à la collaboration*	
	nombre	%
1	2	3
Écoles	1823	76.2
Soins médicaux	1657	69.3
Épuration des eaux	1578	66.0
Enlèvement des déchets	1508	63.1
Protection civile	1479	61.9
Soutien et assistance aux personnes âgées	1387	58.0
Approvisionnement en eau	1260	52.7
Police du feu	1032	43.2
Soutien et assistance aux chômeurs	1020	42.7
Nouvelle pauvreté / assistance / curatelle	947	39.6
Transports publics	901	37.7
Questions liées à la jeunesse	688	28.8
Sports	682	28.5
Approvisionnement en énergie	621	26.0
Assistance aux toxicomanes	582	24.3
Culture	533	22.3
Promotion économique	519	21.7
Administration communale : informatique	426	17.8
Police communale	410	17.1
Assistance aux requérants d'asile	363	15.2
Aménagement du territoire	315	13.2
Autorisation de construire	226	9.5
Constructions publiques	218	9.1
Administration communale : comptabilité	203	8.5
Protection de la nature et du paysage	191	8.0
Autorités communales	180	7.5
Administration communale : contrôle des habitants	170	7.1
Protection de l'environnement	159	6.6
Transports privés (routes, modération de trafic)	144	6.0
Administration communale : chancellerie	132	5.5
Intégration des étrangers	123	5.1
Autres	220	9.2
TOTAL	21'697	

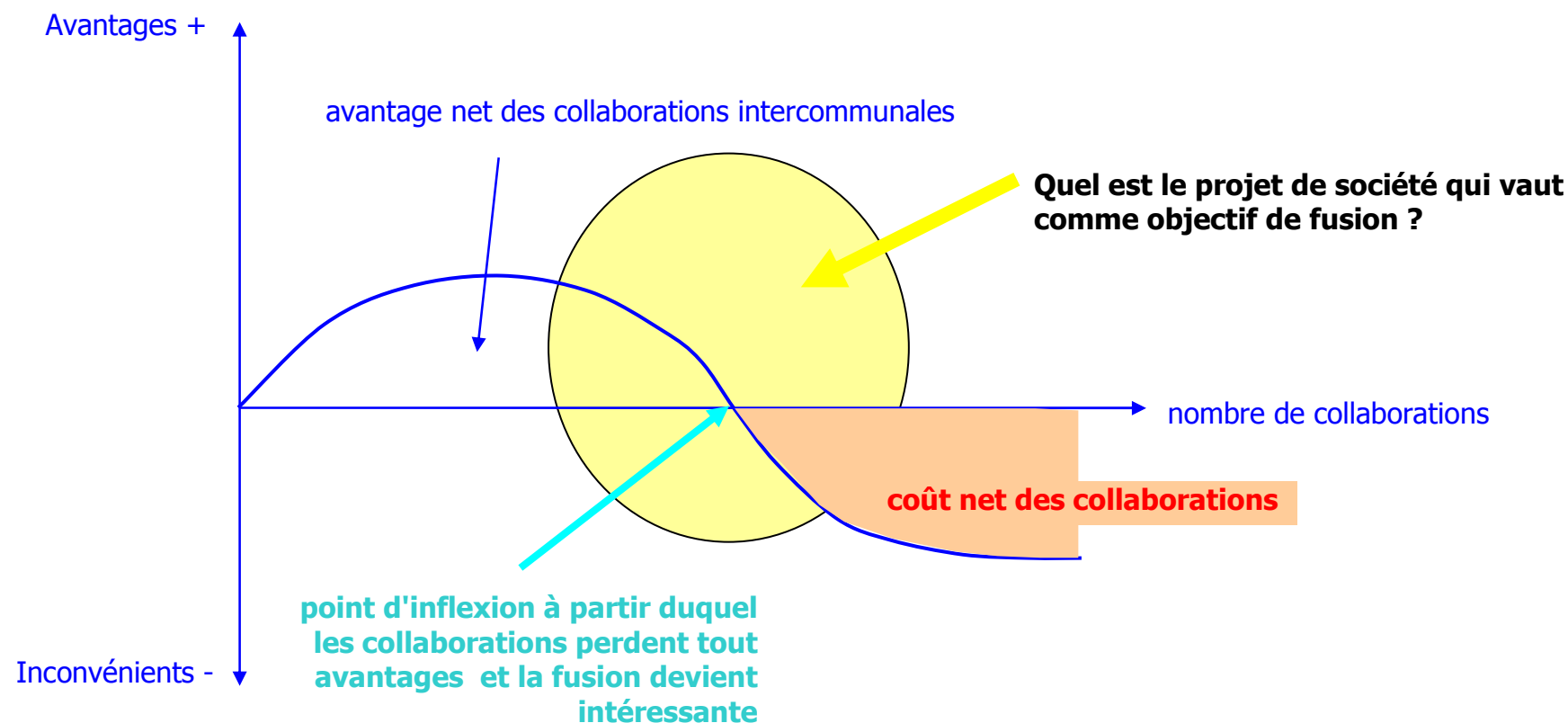
4. Le déficit démocratique: un vrai argument

Caractéristiques institutionnelles comparées NE

commune(s) seule ou fusionnées	Syndicats intercommunaux (collaboration intercommunale)
<ul style="list-style-type: none"> conseil général (législatif, parlement local) élu 	<ul style="list-style-type: none"> un conseil intercommunal désigné (élu?): <ul style="list-style-type: none"> - un conseiller communal désigné par le conseil communal; - éventuellement d'autres personnes choisies parmi les électeurs communaux; le règlement général du syndicat fixe le nombre et la procédure de nomination
<ul style="list-style-type: none"> conseil communal (exécutif) élu par le conseil général (élections indirectes); mais le conseil général peut attribuer cette compétence aux électeurs communaux (art. 95a de la LDP) 	<ul style="list-style-type: none"> membres du comité (exécutif du syndicat) élus par le conseil intercommunal parmi les électeurs communaux
<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 (dans le "règlement général" du syndicat, qui doit être approuvé par le conseil général de chaque commune membre).
<ul style="list-style-type: none"> compétence fiscale 	<ul style="list-style-type: none"> n'a pas le droit de prélever des impôts; financement par transfert versé par les communes membres; il peut percevoir des contre-prestations pour les services qu'il vend.
<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; l'endettement est limité statutairement
<ul style="list-style-type: none"> droit d'initiative (art. LDP); le conseil général exerce le droit d'initiative de la commune référendum obligatoire (contribution spéciale limitée dans le temps selon art. 41 LCo) et facultatif (règlement du Conseil général à caractère général pour la commune, et toute nouvelle dépense) 	<ul style="list-style-type: none"> pas de droit d'initiative ni de référendum

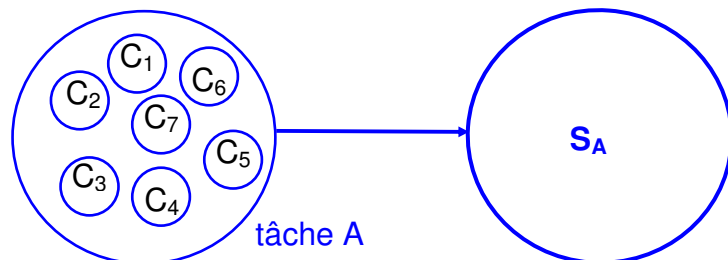
5. Comment faire: bâtir sur l'existant

5.1 Passer de la collaboration intercommunale à la fusion

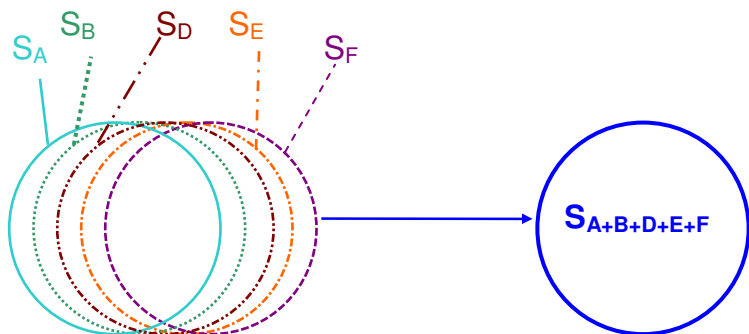


5.2 Construire un "noyau fort"

La collaboration intercommunale



La création de noyaux forts



De 5 collaborations intercommunales à un noyau fort, cœur de la nouvelle commune fusionnée

Partir des collaborations intercommunales existantes afin d'examiner les espaces nouveaux, agrandis, pouvant aboutir à de nouvelles communes.

1. Sélectionner les domaines d'étude (Fribourg)
 - 21 sous-régions LIM,
 - 29 arrondissements de justices de paix;
 - 44 groupements de protection civile;
 - 90 secteurs de salle de sport ;
 - 103 cercles scolaires du degré primaire
 - 128 cercles de société de tir à 300 mètres
 - 141 paroisses

2. élaborer un nouveau concept dit « des noyaux forts »

6. L'aide du canton: indispensable

Plusieurs cantons offrent des incitations financières à la fusion volontaire des communes. Mais seuls quelques-uns ont pris la peine de justifier cette aide. Nous avons examiné sept politiques cantonales: Fribourg, Tessin, Berne, Lucerne, Soleure, Vaud et Valais.

argument	TI	BE	FR	LU
Améliorer la démocratie participative	X		X	
Autonomie locale	X	X	X	
Accroître le potentiel fiscal (=moins de péréquation à terme)	X	X	X	X
diminution du nombre d'organismes de collaboration	X			
meilleure répartition des tâches entre le canton et ses communes	X		X	
meilleur aménagement du territoire	X			
localisation optimale des infrastructures	X			
meilleure gestion des affaires communales	X			
économies d'échelle	X	X		

Systemes de subvention d'encouragement aux fusions de communes

canton	Date de la loi	condition	Détails du calcul
FRIBOURG	1981	aucune	<ul style="list-style-type: none"> ✓ compensation de la différence d'endettement par habitant ✓ la compensation des incidences budgétaires <ul style="list-style-type: none"> - impôts: pas en-dessous de 1,00 et contribution immobilière pas en-dessous de 1,5 ‰; - effet de la classification de la nouvelle commune dans la péréquation; - diminution de la charge d'intérêt et d'amortissement à la suite de la reprise de la dette; ✓ mise à niveau des investissements <p>de 1977 à 1999</p>
	1999	la nouvelle commune doit constituer une entité culturelle, économique et géographique	$400 \text{ francs} \times \left[\sum_{i=1}^n H_i \times \frac{1}{\text{indice de capacité financière}} \right], \text{ où } H_i = \text{max. } 1500$ <p>dès 2000 jusqu'à fin 2005</p>
LUCERNE	2002	Planification financière de 4 ans	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Différence d'endettement, ✓ de capacité fiscale et de coefficient d'impôt ✓ Coûts directs de fusion pris en compte.

TESSIN	2003	Planification financière de 4 ans Equilibre des budgets et comptes Cash flow adéquat	<ul style="list-style-type: none"> ✓ reprise de l'endettement communal envers des entités externes; ✓ 50 % max. de la différence entre la dette publique locale et les investissements à réaliser afin d'établir une parité des équipements entre les communes fusionnantes; ✓ subvention d'investissement si ce dernier est essentiel pour la nouvelle commune
NEUCHÂTEL	2003	---	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Frais d'étude de la fusion ✓ $400 \text{ francs} \times \left[\sum_{i=1}^n H_i \times \frac{\text{coefficient d'impôt relatif moyen}}{\text{revenu fiscal moyen}} \right], \text{ où } H_i = \text{max. } 2500$
BERNE	2004	La nouvelle commune doit compter au moins 1000 habitants	$400 \text{ francs} \times \left[\sum_{i=1}^n H_i \times m \right]$ <p>$m = 1$ si $n = 2$, puis $+ 0.1$ pour chaque commune supplémentaire, soit $1,1$ pour $n = 3$ communes; $1,2$ pour $n = 4$ communes; $1,3$ pour $n = 5$ communes, et ainsi de suite, sans limite.</p>
VAUD	2004	---	$250 \text{ francs} \times \left[\sum_{i=1}^n H_i \times m \right] \text{ max } 1500 H_i \text{ et max } 3000 \sum H_i \text{ avec } m = \text{voir BERNE}$
SOLEURE	2005	---	$100 \text{ francs} \times \left[\sum_{i=1}^n H_i \right] \text{ min. } 50'000 \text{ francs, max. } 500'000 \text{ francs}$

VALAIS	2005	---	$M \text{ francs} \times \left[\sum_{i=1}^n H_i \times m \times k \right]$ <ul style="list-style-type: none"> ✓ M varie de 1200 francs pour $H_i = 1$ à 600 francs pour $H_i = 600$; ✓ $m = 1$ si $n = 2$ ou 3 communes; 1,25 pour $n = 4$; 1,50 pour $n = 5$... max. 2,5 pour $n \geq 9$; ✓ $k =$ coefficient du "besoin d'investissements": $k = 2,6$ pour un coefficient de 60 points; 1 pour un coefficient de 100 et 0 pour un coefficient de 125 points et plus; min. 300'000 francs, max 1'000'000 francs; ✓ besoin exceptionnel d'un équipement de base (à justifier): max. 500'000 francs ✓ "situation spéciale": max. 1'000'000 francs
--------	------	-----	--

7. Alors: faut-il fusionner ?

Quels sont les avantages ? Quelles sont les expériences ?

➤ **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; surtout, elles ont pu le faire en réduisant de 8 % environ leur charge fiscale. 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 efficaces.

➤ **Du point de vue social,**

La très grande majorité des citoyens se trouve à l'aise dans la nouvelle commune agrandie. La mémoire de référence à une région devient rapidement un sentiment d'appartenance à la nouvelle commune élargie.

8. Si oui, comment ?

[1] Première règle: [pas de fusion de communes sans projet de société](#) pour la nouvelle commune.

On ne fusionne pas pour baisser les impôts, réaliser des investissements autrement impossible ou pour régler des problèmes de caisse de pension.

[2] Deuxième règle: avec la fusion, on ne licencie pas le personnel communal; [rationnaliser l'administration se fait au fur et à mesure des départs naturels](#).

[3] Troisième règle:

L'étude d'une fusion est [un processus participatif](#).

[L'information doit circuler](#) dès le début de l'étude d'une fusion. Il ne s'agit pas de dire à l'avance ce que va être la fusion – puisqu'il faut d'abord faire l'étude. Mais il faut établir un échéancier fixant explicitement quels sont les stades de l'étude, qui est consulté à chaque stade et comment.

[4] Quatrième règle:

Une fusion de commune ne s'improvise pas: suivez [l'AGENDA des fusions](#), par exemple.

9. L'AGENDA des fusions de communes

1 La dimension sociétale d'une fusion

2 Liste des questions techniques

2.1 Situation comparative des communes: 5 matrices

- 2.1.1 Personnel
- 2.1.2 Matériel, équipement, biens mobiliers
- 2.1.3 Bâtiment du patrimoine financier
- 2.1.4 Bâtiment du patrimoine administratif
- 2.1.5 Génie civil, infrastructures,

2.2 Questions financières

- 2.2.1 Comparaisons des rendements fiscaux
- 2.2.2 Comparaisons des contributions causales et des taxes
- 2.2.3 Examen des rubriques 351 et 352 des budgets
- 2.2.4 Contrôle de la dette
- 2.2.5 Economies possibles, niveau organique

2.3 Examen des capacités financières

- 2.3.1 Examen de la MNA
- 2.3.2 Examen de la péréquation financière

2.4 Domaine institutionnel

- 2.4.1 Domaine communal
- 2.4.2 Domaine Intercommunal
- 2.4.3 Relations verticales

3 Information des citoyens

**Durant ces 2 dernières décennies 385 communes suisses ont relevé ce défi
et l'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

Et si cela vous intéresse, voici quelques références bibliographiques

- 1998 *Les fusions de communes dans le canton de Fribourg: analyse socio-économique*", **Annuaire des collectivités locales**, GRALE Groupement de Recherche sur les Administrations Locales en Europe, CRNS, Librairie technique de la Cour de cassation, Paris, pp. 125-166
- 2000 Fusions de communes: éléments d'étude pour une dimension de référence", **Revue d'Economie Régionale et Urbaine**, Bord eaux, France, 2000, no 5, pp. 841-860; également in **Annuaire 2000 des collectivités locales**, CRNS éditions, Paris, pp. 135-154
- 2001 **Réorganiser les communes, créer l'agglomération**, avec Jean Ruegg, Éditions Universitaires Fribourg, Collection Économie et Gestion, volume 4, 158 pages
- 2001 *Les fusions des communes: éléments d'études pour une dimension de référence*", dans Katia Horber-Papazian (ed.), **L'espace local en mutation**, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, pp. 39-61
- 2001 with Jean Ruegg, *The Case of Fribourg: a model for Switzerland ? Some notes on a recent institutional innovation*, **Swiss Political Science Review**, vol. 7 No 4, Special issue on "Metropolitan Governance today: international and Swiss perspective"; also www.spsr.ch Archive (vol. 7, issues 3 and 4).
- 2002 avec Jean Ruegg: *Innovation institutionnelle et logique "de bas-en haut": la loi sur les agglomérations du canton de Fribourg (Suisse)*, **Revue Organisations et Territoires**, Québec, Canada, Automne 2002, vol. 11 No 3, pages 127-135
- 2003 avec Jean Ruegg, *Créer l'agglomération par une logique "de bas-en haut" : la démarche du canton de Fribourg*, **Revue d'Economie Régionale et Urbaine**, 2003/5, pages 889-908.