

L'ESPACE LOCAL EN MUTATION

Katia Horber-Papazian Ed.

PRESSES POLYTECHNIQUES ET UNIVERSITAIRES ROMANDES

Egalement publiés aux Presses polytechniques et universitaires romandes:

Dynamiser les ressources humaines

Une approche intégrée pour les services publics et entreprises privées,
compatible avec les normes qualité

Yves Emery et François Gonin

Un langage pour l'organisation

L'approche Ossad

Jean-Loup Chappelet et Jean-Jacques Snella

L'administration dans tous ses états

Réalisations et conséquences

Yves Emery Ed.

Illustration de couverture: Jacques Macquat

Les Presses polytechniques et universitaires romandes sont une fondation scientifique dont le but est principalement la diffusion des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et de l'Institut National des Sciences Appliquées de Lyon, d'autres universités et écoles d'ingénieurs francophones. Le catalogue de leurs publications peut être obtenu par courrier aux Presses polytechniques et universitaires romandes, EPFL – Centre Midi, CH-1015 Lausanne, par E-Mail à ppur@epfl.ch, par téléphone au (0)21 693 41 40, ou par fax au (0)21 693 40 27.

Vous pouvez consulter notre catalogue général sur notre site web
<http://www.ppur.org>

© 2001, Presses polytechniques et universitaires romandes,
CH – 1015 Lausanne.

ISBN 2-88074-472-5



Imprimé en Suisse
Tous droits réservés.
Reproduction autorisée uniquement après accord écrit de l'éditeur
et mention complète de la source.

TABLE DES MATIÈRES

Préface	
<i>Michel Bassand</i>	VII
Introduction L'espace local en mutation	
<i>Katia Horber-Papazian</i>	IX
PARTIE I	
L'ESPACE LOCAL EN MUTATION : ÉTAT DES LIEUX	
Chapitre 1 Collaborations et fusions dans les communes suisses	
<i>Andreas Ladner</i>	3
Chapitre 2 Les instruments juridiques de la collaboration intercommunale	
<i>Pierre-Louis Manfrini et Nicolas Wisard</i>	17
PARTIE II	
LA REDÉFINITION DE L'ESPACE LOCAL : ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION	
Chapitre 3 La fusion de communes : éléments d'étude pour une dimension de référence	
<i>Bernard Dafflon</i>	39
Chapitre 4 Collaboration ou fusion de communes : conditions économiques	
<i>Nils Soguel</i>	63

CHAPITRE 1

COLLABORATIONS ET FUSIONS DANS LES COMMUNES SUISSES

Andreas LADNER

Chargé d'enseignement à l'Institut de sciences politiques
de l'Université de Berne

CARACTÉRISTIQUES DES COMMUNES SUISSES

Les communes politiques représentent un pilier fondamental du système social et politique de la Suisse. Même si leur autonomie et leur importance en tant que cellule de base de la démocratie sont en partie victimes d'une exagération quasi mythique, elles jouissent néanmoins d'un champ d'action propre relativement étendu et d'une large autonomie financière. Sur le plan international, il est surtout remarquable qu'environ un tiers des recettes fiscales totales dans ce pays soit perçu par les communes elles-mêmes. La grande hétérogénéité en matière de structure et d'organisation politique est un autre trait caractéristique des communes suisses¹.

Si l'on tient compte des énormes changements sociaux intervenus au cours des 150 dernières années, les atteintes à l'étendue territoriale des communes sont d'autant plus minimales. Le découpage communal peut être considéré comme l'une des grandes constantes du paysage

¹ LADNER A., 1991, *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz*, Zürich : Seismo Verlag Sozialwissenschaften und Gesellschaftsfragen.

politique de la Suisse. Le 1^{er} janvier 2001, la Suisse comptait 2896 communes. En 1850, peu après la fondation de la Confédération (1848), elles étaient encore au nombre de 3203. Depuis cette date, on n'enregistre donc qu'une perte nette de 307 communes, soit un peu moins de 10%, constituée de quelque 380 dissolutions de communes et d'un peu plus de 70 créations de communes.

Comparée au niveau international, la Suisse appartient – de ce point de vue en tout cas – aux pays méditerranéens. En dépit de la croissance démographique, la plupart des pays du nord de l'Europe ont drastiquement réduit le nombre de leurs communes au cours du temps, en particulier entre 1950 et 1980². Seule l'évolution en France, où la diminution de seulement 4% de l'effectif des communes est encore plus faible, est comparable à la Suisse.

Le fait que le nombre de communes en Suisse se soit peu modifié est lié, entre autres, à leur importance politique. En outre, les jurisprudences cantonales entravent en partie aussi une dissolution des communes, processus qui est assorti d'obligations ou qui exige d'emprunter la voie compliquée d'une modification constitutionnelle. Un autre obstacle est plutôt de nature financière et est justifié, du moins partiellement, par la souveraineté des communes en matière fiscale : 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 maintenir les limites communales existantes.

Le nombre d'habitants en moyenne par commune au 1^{er} janvier 1999 est de 2423. La valeur médiane se situe à 840,5, c'est-à-dire que la moitié de toutes les communes suisses enregistrent moins de 840 habitants. S'il y a 150 ans, une grande partie de la population vivait encore dans de telles petites communes, la proportion s'est beaucoup réduite depuis lors. Sur une population totale d'environ 2,4 millions en 1850, 42% vivaient dans des communes de moins de 1000 habitants ; en 1990, ce pourcentage est tombé à 10% sur environ 7 millions d'habitants. Un nombre nettement plus important de personnes habitent aujourd'hui des communes de 2000 habitants et plus. L'évolution la plus marquante est naturellement celle des communes de 10 000 habitants et plus qui regroupent en 1990 plus de 40% de la population de la Suisse, alors que ce taux n'était que de 6% environ il y a 150 ans.

² Ainsi la Suède de 89%, le Danemark de 80%, la Belgique de 78%, la Grande-Bretagne de 68%, la RFA de 64%, l'Autriche de 43% et la Norvège de 40%.

TÂCHES CROISSANTES ET LIMITES DE PERFORMANCE

À l'origine, les communes étaient surtout en charge de l'utilisation des biens communautaires et de l'assistance aux pauvres, et les recettes étaient produites sous forme de paiements en nature et de corvées. Avec le temps, les tâches se sont multipliées. Mis à part les services communautaires, comme le maintien de l'ordre et de la sécurité publics au niveau local, le contrôle des habitants, l'organisation d'élections et de votations ainsi que de recensements de la population, les communes assument aussi toute une série d'importants services d'approvisionnement et d'élimination (eau, électricité, gaz, ordures ménagères et eaux usées) ainsi que le vaste secteur de la sécurité sociale, la construction et l'entretien des routes et parfois d'un réseau de transports publics, les services de santé, la formation, la culture et les loisirs.

L'important développement des infrastructures publiques (écoles, approvisionnement en eau, épuration des eaux usées) au cours des années de haute conjoncture (années 1960) a entraîné un accroissement des tâches courantes en matière d'exploitation et de gestion budgétaire et comptable. De plus, des projets publics complexes et toujours plus coûteux ainsi que des obligations croissantes (aménagement du territoire, protection de l'environnement) rendent le recours à des spécialistes de plus en plus impératif. Outre les compétences techniques requises aujourd'hui, les exigences politiques à l'encontre des communes ont également augmenté ces dernières années. Contrairement aux problèmes décisionnels spécifiques à la phase de structuration et de développement des communes, les questions à trancher dans les années 1980 et 1990 ne relèvent pas seulement de savoirs professionnels mais surtout de systèmes de valeurs.

Même si la capacité administrative et la capacité concurrentielle apparaissent comme globalement positives, de nombreuses communes se heurtent à des limites de performance, dans certains domaines en particulier. Aux dires des secrétaires communaux, l'accomplissement des tâches communales est surtout devenu difficile pour ce qui a trait à la « nouvelle pauvreté/assistance sociale » et au « chômage »³. Ici, une commune sur trois indique avoir atteint ses

³ Les données présentées dans cet article proviennent d'une enquête effectuée en 1998 dans le cadre du Programme prioritaire du Fonds national suisse de la recherche scientifique « Demain la Suisse ». Elles ont été recueillies auprès des secrétaires communaux de l'ensemble des communes suisses. 2914 secrétaires communaux ont reçu ce questionnaire et 84,5 pour cent nous l'ont renvoyé.

limites. Les deux domaines sont assez étroitement liés à la conjoncture économique. Il est à noter que le problème de la maîtrise du chômage ne s'est plus accentué par rapport à 1994⁴, mais que la situation de l'assistance sociale, elle, s'est quelque peu aggravée. Cela pourrait signifier que l'introduction des Offices régionaux de placement (ORP) a contribué à décharger les communes.

Relevons que les problèmes apparus comme aigus au début des années 1990 se sont en partie aplanis. Il en va ainsi des domaines « gestion des déchets », « protection de l'environnement », « aménagement du territoire et plans de zones » et « octroi de permis de construire », où la surcharge n'a pas augmenté voire a même diminué. Quatre ans plus tôt, ces problèmes comptaient encore parmi les plus importants des communes.

D'autres aspects des tâches communales présentent, par contre, de nouvelles difficultés. Des limites de performance se dessinent de plus en plus en matière d'intégration des étrangers et d'assistance aux demandeurs d'asile, ainsi que dans les domaines de la protection civile, du sport et des infrastructures sportives. Enfin, la position des autorités communales elles-mêmes (l'exécutif) dans l'échelle des limites de performance atteintes ou dépassées est frappante. Elle peut renvoyer aussi bien à la question de la surcharge qu'à la difficulté de trouver des candidates et des candidats suffisamment qualifiés et aptes à la gestion politique.

Une certaine pression se fait également sentir au niveau de la situation financière. Bien qu'environ 40% des communes suisses soient parvenues en 1998 à boucler leurs comptes par un excédent de recettes, un tiers à peu près d'entre elles sont dans les chiffres rouges et 30% environ présentent des comptes communaux équilibrés sur les trois dernières années. Par rapport à 1994, le pourcentage des communes présentant un déficit n'a que très légèrement régressé, ce qui laisse supposer qu'il s'agit ici effectivement de communes structurellement faibles. En outre, le nombre de communes dont l'évolution des recettes fiscales réelles était en hausse a diminué.

Comment les communes réagissent-elles à toutes ces nouvelles exigences? On peut dire, de façon générale, que les communes ont réagi par une simplification des procédures de décision. Une autre

⁴ Les mêmes questions avaient déjà été posées en 1994 dans le cadre d'un autre projet du Fonds national [cf. GESER H. *et al.*, 1996, *Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels*, Zürich, s. n.].

manière d'augmenter la performance a été de développer les services administratifs et de déléguer des tâches à des tiers. Les réformes du système politique, comme par exemple la modification de la procédure d'élection de l'exécutif (majoritaire ou proportionnelle), la modification du nombre des membres de l'exécutif ou la mise en place d'un parlement communal, n'occupent que la part congrue des réformes entreprises. Il faut dire que de tels changements ne contribuent que modérément à une amélioration des prestations. Une nouvelle répartition des tâches entre canton et communes, une collaboration intercommunale (CIC) intensifiée et une éventuelle fusion entre des communes sont des réformes plus significatives. Dans les lignes qui suivent nous allons traiter les deux dernières de ces stratégies de réformes.

Selon la manière d'interpréter les choses, la collaboration intercommunale peut être vue comme un modèle de réforme autonome ou comme un prélude à une fusion. C'est une question empirique de savoir si des fusions de communes sont envisagées plus facilement dans les cantons avec une collaboration intercommunale intense. Nous allons tenter de répondre à cette question à la fin de cet article.

LA COLLABORATION INTERCOMMUNALE

La collaboration intercommunale n'est pas seulement encouragée par les cantons (cf. par exemple Berne⁵ et Lucerne), qui la considèrent comme une nécessité et surtout comme une réforme moins problématique sur le plan politique que la fusion des communes, mais elle revêt une importance croissante dans les communes elles-mêmes. Pratiquement deux tiers des communes interrogées indiquent que la collaboration avec d'autres communes s'est intensifiée durant les cinq dernières années. Pour environ un tiers d'entre elles (36,1%), l'étendue de la collaboration n'a pas changé et seule une infime partie (0,6%) signale une baisse d'intensité des contacts.

La forme classique de la collaboration intercommunale est l'association de communes (syndicat de communes). L'association de communes est une corporation de droit public. On assiste toutefois depuis peu à l'émergence de nouvelles formes d'organisation de droit

⁵ La nouvelle loi sur les communes du canton de Berne prévoit notamment la possibilité de raccourcir les prestations allouées aux communes qui se refusent à une collaboration.

privé. Des exemples de collaboration intercommunale se retrouvent dans pratiquement tous les secteurs. Elle se pratique le plus fréquemment dans les domaines suivants : écoles, prestations médicales, épuration des eaux/canalisation, gestion des déchets, protection civile, aide et assistance aux personnes âgées et approvisionnement en eau (fig. 1). Ici, une commune sur deux au moins accomplit ces tâches en collaboration avec une autre commune⁶.

Le potentiel de développement de la collaboration intercommunale est encore considérable sous de nombreux autres aspects. En effet, moins de 20% des communes collaborent dans les domaines de l'administration communale (informatique, comptabilité, contrôle des habitants, chancellerie, gestion du personnel), de la police communale, de l'assistance aux requérants d'asile, de l'aménagement du territoire et des plans de zones, de l'octroi de permis de construire, des travaux publics, de la protection du paysage et des sites, des autorités communales, de la protection de l'environnement, des transports individuels et de l'intégration des étrangers.

Certaines tâches n'ont fait l'objet d'une coopération renforcée que depuis peu : dans près d'un tiers des communes, une collaboration intercommunale s'est instaurée, entre 1994 et 1998, seulement en ce qui concerne l'aide et l'assistance aux chômeurs. La coopération en matière de protection civile (un peu plus de 20% des communes) et en matière de service du feu et de soins médicaux (15%) est également de date récente.

Quels sont les cantons avec une collaboration intercommunale particulièrement accentuée? Sur 32 tâches proposées, les communes suisses collaborent en moyenne pour l'accomplissement de 9 tâches. Les différences entre les cantons sont considérables et varient entre six dans les cantons de Jura, de Bâle-Campagne et de Schaffhouse et 14 dans les cantons d'Obwald et d'Appenzell Innerrhode (fig. 2). Les cantons romands se trouvent dans un groupe avec – en terme comparatif – une collaboration intercommunale moyenne. La seule exception est le canton du Jura, où la collaboration semble être plutôt rare par rapport aux autres cantons.

⁶ Les données présentées dans les tableaux qui suivent datent de 1998.

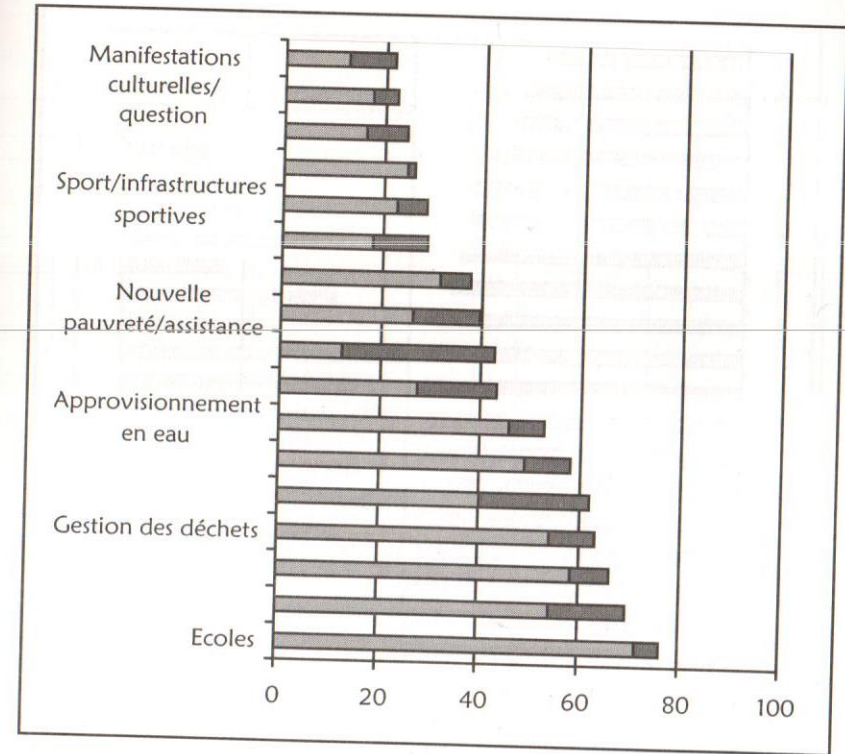


Fig. 1 Collaboration intercommunale par domaine.

Les différences entre les cantons deviennent encore plus accentuées si l'on se concentre sur certaines tâches spécifiques. Pour le cas du service de feu – pilier fondamental d'autonomie communale pour certains, service qui profite davantage de nouvelles technologies plus performantes qui permettent de servir des rayons de plus en plus grands pour d'autres – il existe des cantons dans lesquels deux tiers des communes collaborent (Obwald, Tessin), et d'autres dans lesquels à peine une commune sur cinq accomplit cette tâche en collaboration avec une autre commune (Genève, Schwyz, UR) (fig. 3). Notamment dans les cantons de Zurich, Lucerne et Bâle-Campagne, les communes ont intensifié la collaboration dans le domaine du service de feu de manière considérable.

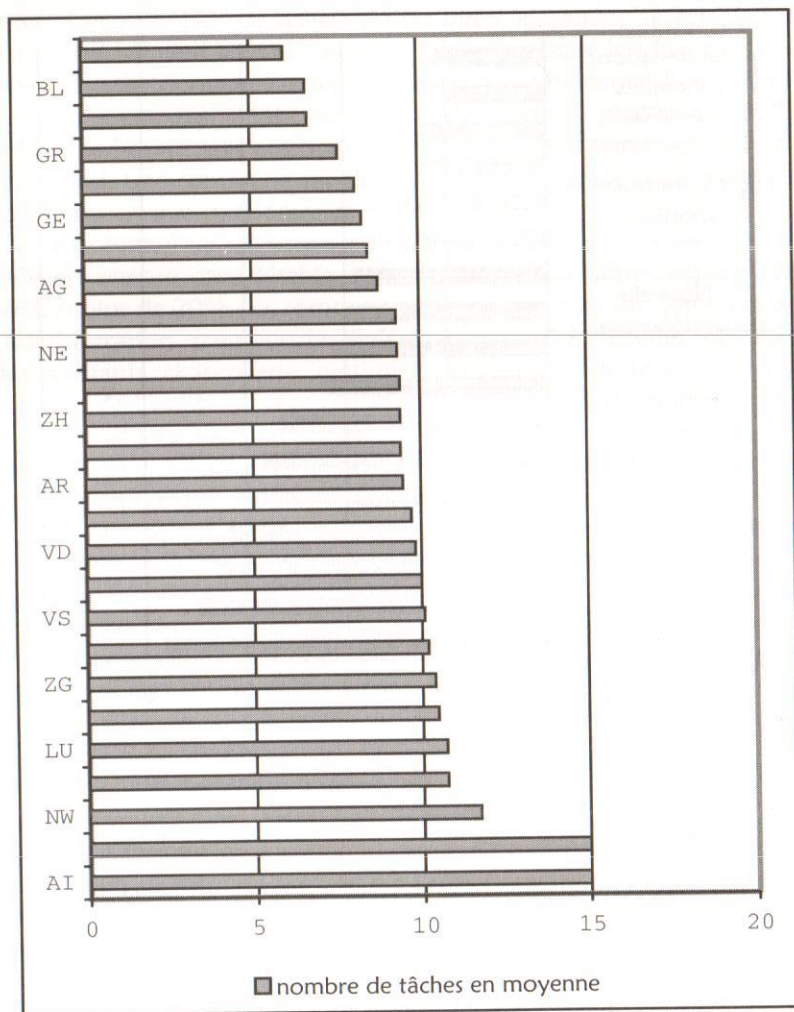


Fig. 2 Collaboration intercommunale par canton.

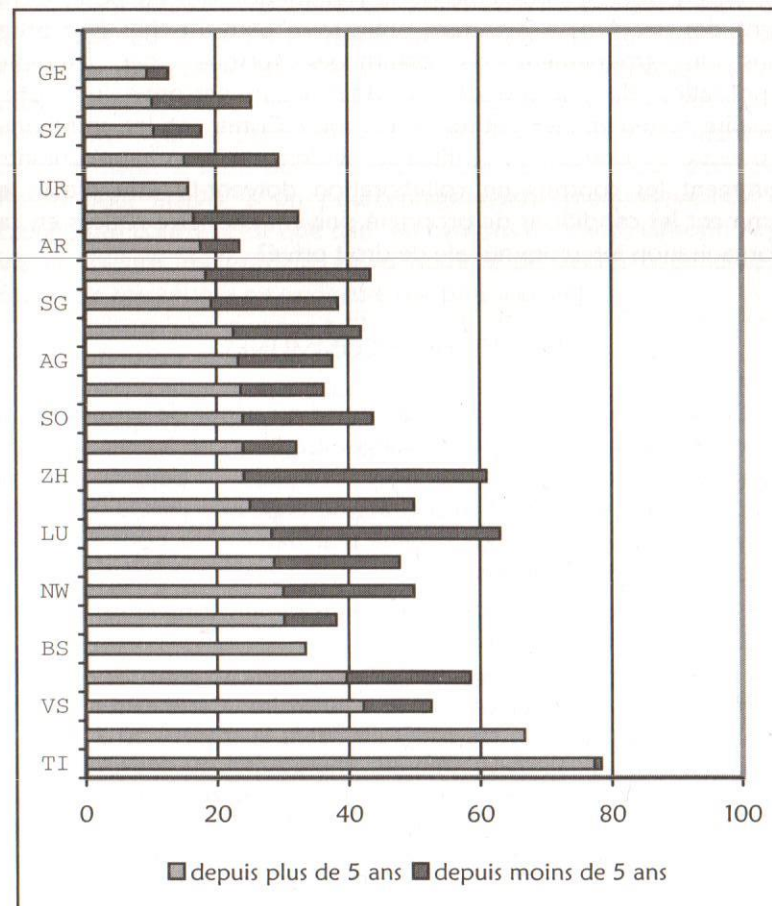


Fig. 3 Collaboration intercommunale en ce qui concerne le Service du feu par canton.

Quels sont les obstacles à une collaboration intercommunale? Le problème principal de la collaboration intercommunale ne réside pas tant dans l'exécution de la prestation – ici, on peut en effet partir du fait qu'il existe un potentiel de rationalisation et que des effets

d'échelle sont à l'œuvre. Le problème principal est celui de la gestion et du contrôle et surtout celui du processus démocratique de décision. C'est donc le problème de la légitimation qui est posé. Comment des décisions à caractère obligatoire peuvent-elles être prises dans un groupement de communes lorsque, par exemple, l'application du principe démocratique « une personne, un vote » pénalise fortement les petites communes? Comment les communes peuvent-elles exercer une influence au-delà de leurs représentants? Comment les contrats de collaboration doivent-ils être établis et comment les conditions de propriété doivent-elles être réglées en cas d'organisation intercommunale de droit privé?

LA FUSION DE COMMUNES

Comme nous l'avons déjà mentionné au début de cet article, la fusion de communes n'a pas de longue tradition en Suisse. Les grandes réformes territoriales des années 1970 dans les pays du nord de l'Europe n'ont pas laissé d'empreinte. Ce n'est que vers le milieu des années 1990 que ce sujet est devenu d'actualité chez nous. Ont joué un rôle prépondérant en cela :

- Le canton de Fribourg qui tente depuis longtemps d'inciter ses communes naines à fusionner.
- Le canton de Thurgovie qui a entrepris un exercice de fusion sur pratiquement l'ensemble de son territoire. Cette vaste réforme représente cependant un cas particulier dans la mesure où il s'agissait de supprimer le dualisme communal thurgovien où coexistaient des communes dites unitaires comme dans les autres cantons et des communes municipales composées de différentes communes dites locales (« Ortsgemeinden »). Toutes ces communes locales ont dû fusionner en de nouvelles communes unitaires avant fin 1999.
- Le canton de Lucerne qui avait surtout suscité beaucoup d'émoi par sa déclaration initiale d'atteindre une taille minimale de 3000 habitants par commune et, passé un certain délai, de recourir si nécessaire à des mesures contraignantes. Entre-temps, le canton a toutefois abandonné cette ligne dure et examine l'alternative d'un renforcement de la collaboration intercommunale.
- Le canton du Tessin où les instances cantonales s'engagent également en faveur d'une fusion des nombreuses communes naines.

Compte tenu de la rigidité des structures communales, il peut paraître étonnant que presque un cinquième des communes suisses

disent avoir déjà discuté de fusion de manière concrète avec une ou plusieurs communes voisines et qu'il existe des projets concrets de fusion dans 8% environ des communes. Ce n'est pas par hasard que le thème est abordé particulièrement souvent dans les quatre « cantons pionniers » mentionnés (fig. 4). Le petit nombre de communes explique que les cantons de Zoug, Bâle-Ville et Appenzell-Innerrhode figurent parmi les cantons où des fusions se discutent plus fréquemment. Il suffit que deux communes parlent d'une éventuelle fusion pour arriver à un pourcentage relativement élevé. Ce qui étonne par contre, c'est que dans les cantons de Vaud, Grisons, Argovie et Soleure, malgré leur grand nombre de petites communes, la fusion de communes ne se discute pas plus souvent.

Les discussions menées à l'heure actuelle sur ce sujet portent en premier lieu sur une fusion des innombrables petites et très petites communes. Il n'est guère question de poser les jalons d'une réforme territoriale plus globale. On peut pourtant se demander, de façon générale, dans quelle mesure le concept de commune politique au sens traditionnel du terme est encore adapté à l'avenir ou si des entités territoriales spécialisées et à étendue variable ne vont pas se profiler de plus en plus (cf. par exemple le concept FOCJ de Frey et Eichenberger⁷).

COLLABORATION OU FUSION?

Notre enquête auprès des secrétaires communaux fournit quelques informations quant aux modalités de déclenchement des réformes et quant aux types de localités concernées. Ainsi nous nous demanderons si la collaboration intercommunale est plutôt un prélude à une fusion ou s'il s'agit d'une réforme relativement indépendante.

Les analyses statistiques montrent qu'il n'existe que des relations très faibles entre l'intensité et l'augmentation de la collaboration d'une part et la fréquence de discussions sur une éventuelle fusion de l'autre part. Ce résultat se manifeste aussi au niveau cantonal. Ce ne sont pas a priori les cantons avec une collaboration intense où les fusions sont les plus populaires. Tout de même on peut dire que la

⁷ EICHENBERGER R., 1996, « Eine fünfte Freiheit für Europa : Stärkung des politischen Wettbewerbs durch FOCJ », *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 45 (1), pp. 110-130.

collaboration intercommunale n'empêche pas la discussion des fusions. La collaboration intercommunale peut donc aussi bien être une alternative à la fusion qu'une première étape dans la direction d'une fusion.

La recherche des variables qui expliquent pourquoi une commune collabore plus avec d'autres communes ou bien aborde plus facilement l'idée d'une fusion s'avère plutôt décevante. Ni les variables régionales (langue et appartenance confessionnelle), ni les variables spécifiques à la commune (taille, degré d'urbanité et structure d'occupation), ni les variables de capacité (situation financière et éventuelles limites de performance de la commune) et ni les indicateurs sur les rapports de force politiques (proportions de sièges PS et PRD à l'exécutif communal) ne montrent des résultats satisfaisants.

Les fusions de communes sont cependant plus fréquentes dans les cantons catholiques et dans la partie italophone de la Suisse. A l'inverse, il n'est pas pertinent de penser que les petites communes se préoccupent davantage de collaboration intercommunale et de fusion. Ce qui est plus étonnant est l'absence d'une forte corrélation positive des réformes avec les variables qui renvoient à la situation financière d'une commune. La thèse de la précarité contraignante ne trouve donc pas de confirmation à ce niveau de mesure. Même si les communes admettent souvent se heurter à des limites de performance, on ne peut en déduire qu'elles soient pour autant particulièrement favorables à des réformes.

En guise de conclusion, il reste à constater qu'il y a peu de facteurs bien définis qui influencent les communes à collaborer ou à s'engager dans un processus de fusion. Certes, c'est le canton qui peut favoriser telle ou telle réforme et inciter les communes, avec beaucoup de précautions, à s'engager. Quant aux communes, elles jouissent encore d'une marge de manœuvre considérable

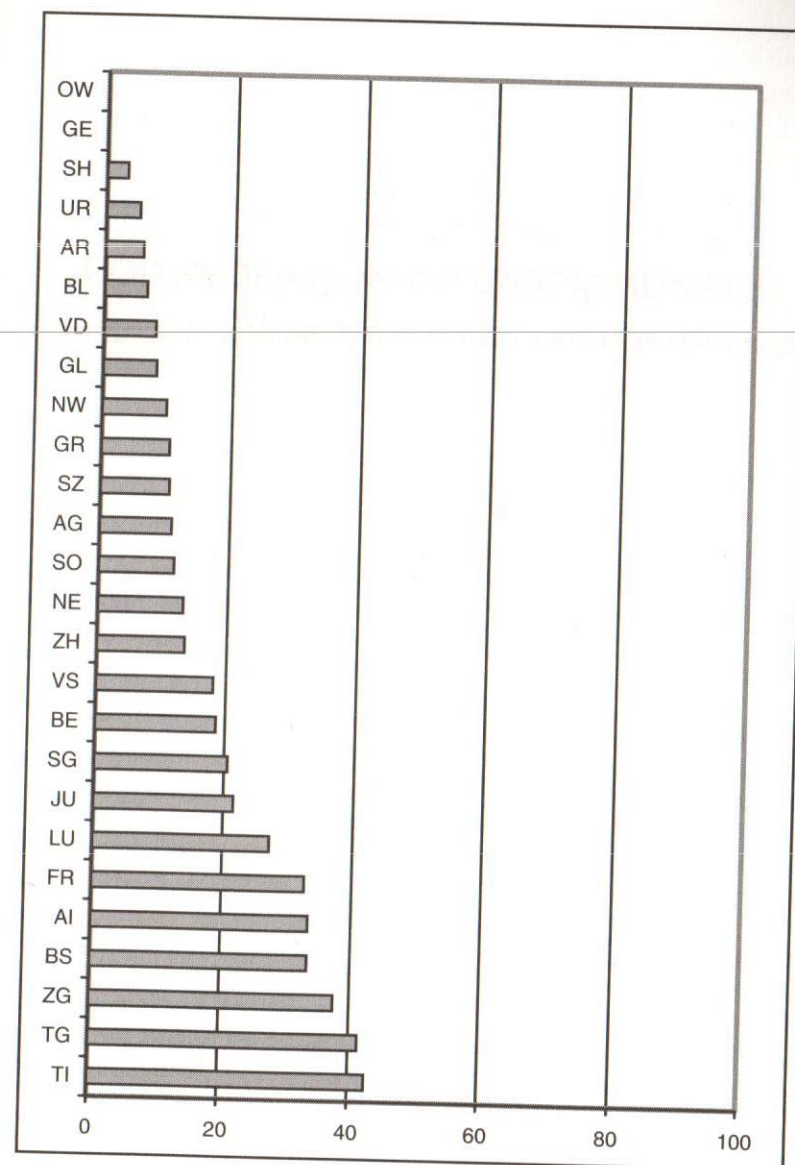


Fig. 4 Fusion de communes par canton.

collaboration intercommunale n'empêche pas la discussion des fusions. La collaboration intercommunale peut donc aussi bien être une alternative à la fusion qu'une première étape dans la direction d'une fusion.

La recherche des variables qui expliquent pourquoi une commune collabore plus avec d'autres communes ou bien aborde plus facilement l'idée d'une fusion s'avère plutôt décevante. Ni les variables régionales (langue et appartenance confessionnelle), ni les variables spécifiques à la commune (taille, degré d'urbanité et structure d'occupation), ni les variables de capacité (situation financière et éventuelles limites de performance de la commune) et ni les indicateurs sur les rapports de force politiques (proportions de sièges PS et PRD à l'exécutif communal) ne montrent des résultats satisfaisants.

Les fusions de communes sont cependant plus fréquentes dans les cantons catholiques et dans la partie italophone de la Suisse. A l'inverse, il n'est pas pertinent de penser que les petites communes se préoccupent davantage de collaboration intercommunale et de fusion. Ce qui est plus étonnant est l'absence d'une forte corrélation positive des réformes avec les variables qui renvoient à la situation financière d'une commune. La thèse de la précarité contraignante ne trouve donc pas de confirmation à ce niveau de mesure. Même si les communes admettent souvent se heurter à des limites de performance, on ne peut en déduire qu'elles soient pour autant particulièrement favorables à des réformes.

En guise de conclusion, il reste à constater qu'il y a peu de facteurs bien définis qui influencent les communes à collaborer ou à s'engager dans un processus de fusion. Certes, c'est le canton qui peut favoriser telle ou telle réforme et inciter les communes, avec beaucoup de précautions, à s'engager. Quant aux communes, elles jouissent encore d'une marge de manœuvre considérable

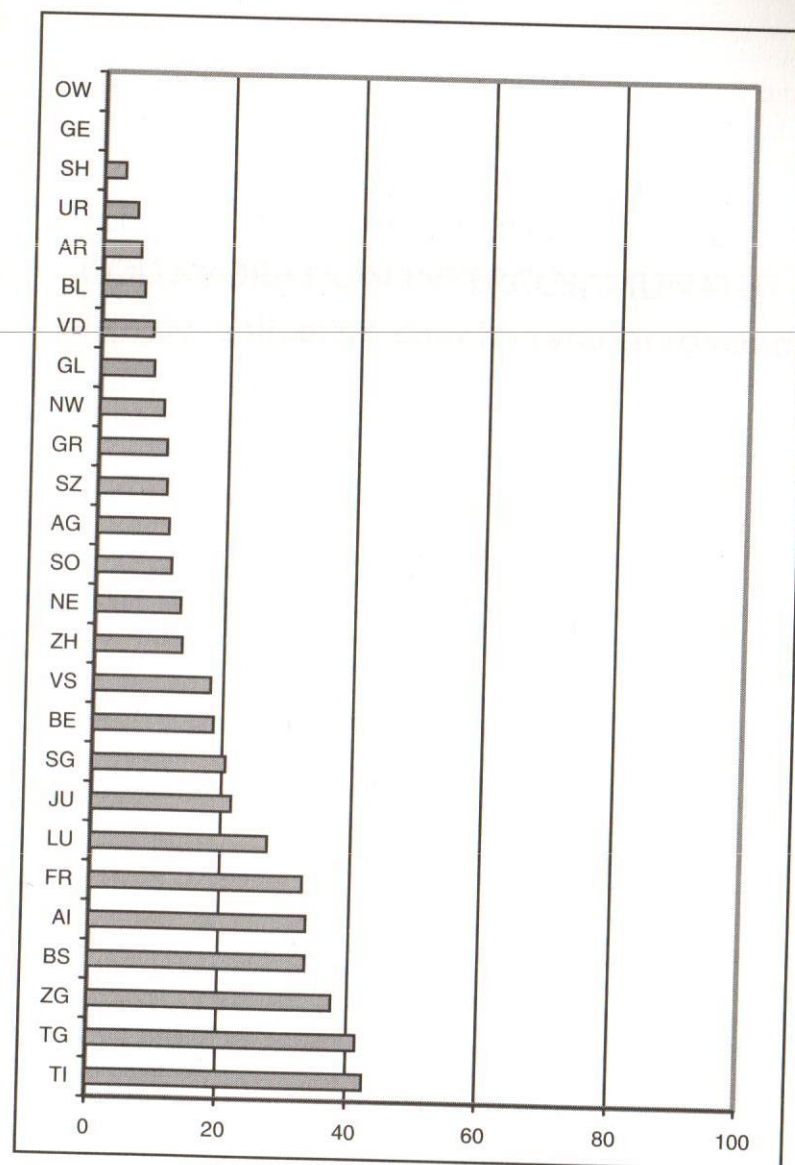


Fig. 4 Fusion de communes par canton.