

Fusions et rapprochements de communes à la lumière du principe d'équivalence et de la théorie de l'agence

NILS SOGUEL ET FLORIAN CHATAGNY¹

Louis XVIII, dans une lettre à M. de Saint-Priest – son diplomate de confiance –, écrivait qu'« un gouvernement sage doit connaître le vœu du peuple et y déférer quand il est raisonnable, mais toujours agir *proprio motu* ; c'est le secret de se concilier l'amour et le respect ». Les transformations actuelles du fédéralisme suisse découlent d'initiatives prises, parfois de leur propre chef, par les gouvernements, qu'ils soient communaux, cantonaux ou fédéral. A défaut de concilier à ces gouvernements systématiquement l'approbation générale, du moins ces initiatives doivent-elles forcer le respect, un respect probablement proportionnel au risque politique qui peut en découler.

Une de ces grandes transformations est sans doute la mise en œuvre d'une nouvelle péréquation financière fédérale, qui s'accompagne d'une révision de la répartition des tâches. A un niveau plus local, on assiste à une redéfinition du découpage territorial à travers le mouvement des fusions de communes ou à travers d'autres formes de rapprochement intercommunal (agglomérations, associations de communes). Ce mouvement découle d'une double initiative : d'abord l'initiative de plusieurs gouvernements cantonaux d'inciter – financièrement – les communes à fusionner, relayée ensuite par l'initiative de certains élus locaux de saisir cette incitation et de lancer leurs communes dans cette réforme.

¹ Nils Soguel est professeur de finances publiques à l'IDHEAP depuis 1995. Florian Chatagny est collaborateur scientifique à la chaire de finances publiques de l'IDHEAP.

Face à cette double initiative, notre contribution poursuit un double objectif. Le premier objectif est d'analyser si les incitations financières cantonales profitent davantage à l'ensemble de la communauté cantonale qu'aux communes fusionnant. Dans ce cas, le principe d'équivalence entre le payeur – le contribuable cantonal – et le bénéficiaire – la communauté cantonale prioritairement – serait largement respecté. C'est là notre première hypothèse. Le second objectif consiste à mettre en évidence une concordance d'objectifs et de priorités à poursuivre dans le cadre d'un projet de fusion entre, d'une part, les élus locaux en charge d'un tel projet et, d'autre part, la population de leur commune. Dans ce cas, l'agent – les élus – tient compte des préférences de son principal – la population. C'est là notre seconde hypothèse. Evidemment, si cette hypothèse était largement confirmée, cela serait particulièrement favorable dans la perspective d'un référendum sur le projet, puisque le risque de succès en votation populaire s'en trouverait accru.

Deux méthodes distinctes nous permettent de tester ces hypothèses : d'une part, l'analyse de textes produits par les gouvernements cantonaux et, d'autre part, les données recueillies dans le cadre des projets de rapprochement, respectivement de fusion de communes auxquels nous avons été associés à ce jour. Les projets ont impliqué des communes dans trois cantons : Berne, Fribourg et Neuchâtel². Ce seront là les trois cantons auxquels nous nous intéresserons.

Outre cette introduction, notre contribution comprend quatre parties. La première partie approfondit la problématique et les hypothèses. Suit la présentation de la méthodologie retenue. Après quoi les résultats et le test des hypothèses sont détaillés. Finalement vient le temps de la synthèse et de la conclusion.

Problématique : le principe d'équivalence et la relation d'agence

La présente contribution propose de développer une double problématique liée aux fusions de communes. Le premier volet de cette problématique traite des politiques d'incitation financière en faveur des fusions de communes récemment mises en place par certains cantons. Celles-ci sont analysées à la lumière du principe d'équivalence. Le second volet analyse, dans un contexte principal-agent, la relation entre les autorités communales

² Entre 2000 et 2006, nous avons en effet accompagné les projets de rapprochement, respectivement de fusion suivants : La Tour-de-Trême et Bulle (FR) ; Corcelles-Cormondrèche et Peseux (NE) ; Le Locle et La Chaux-de-Fonds (NE) ; Thielle-Wavre et Marin-Epagnier (NE) ; Bevaix, Boudry et Cortaillod (NE) ; La Heute, Orvin, Péry, Plagne, Romont et Vauffelin (BE), projets auxquels s'ajoute Dardagny, Russin, Sationy (CF).

et la population lors de la mise en place d'un projet de fusion. Ces deux relations – d'équivalence et d'agence – sont illustrées dans la figure 20.1.

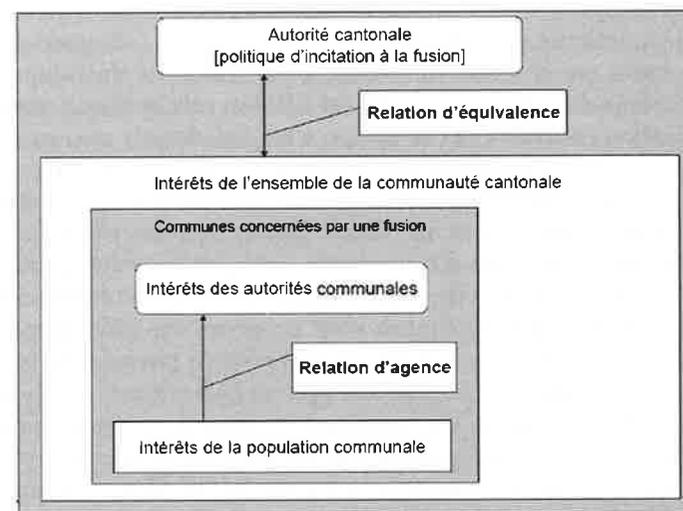


Fig. 20.1 Les relations d'équivalence et d'agence. Source : élaboration personnelle.

Le principe d'équivalence et les politiques d'incitation financière aux fusions

Un nombre croissant de cantons suisses offre des incitations financières aux fusions de communes. On peut s'interroger sur les motivations qui les poussent à consacrer des moyens budgétaires à cette politique incitative, notamment s'agissant des effets à en attendre. C'est pourquoi nous analyserons cette démarche à la lumière du principe d'équivalence. Rappelons que le principe d'équivalence constitue, à côté de celui de la capacité contributive, l'un des grands principes de financement des prestations publiques. Selon le modèle proposé notamment par Lindhal (1919), la responsabilité du financement – la charge fiscale – devrait être distribuée entre les individus en fonction des bénéfices que chacun retire des prestations étatiques. Par extension, le cercle des payeurs et le cercle des bénéficiaires devraient se confondre (équivalence entre groupes d'individus). De même, les contributions des premiers au budget de l'Etat devraient correspondre à l'équivalent de la satisfaction obtenue grâce à l'intervention étatique (équivalence entre coûts supportés et bénéfices retirés). Appliqué à la problématique des incitations financières aux fusions de communes, le principe d'équivalence voudrait que l'Etat cantonal ne finance les fusions de communes que s'il en retire un avantage. Par Etat cantonal, il faut évidemment comprendre ici la

communauté formée par l'ensemble des individus bénéficiaires de l'action du canton et qui contribue à financer le budget du canton, essentiellement à travers la fiscalité du canton.

Cela nous amène à poser une première hypothèse à tester – une « hypothèse d'équivalence » – selon laquelle *la collectivité cantonale dans son ensemble retire un avantage de l'engagement financier du canton en faveur des fusions de communes*. Si elle est vérifiée, cela implique que l'octroi d'une incitation financière par le canton s'est fait dans le respect du principe d'équivalence. En conséquence, le gouvernement cantonal se préoccupe des intérêts de l'ensemble de la communauté cantonale et pas uniquement des communes concernées par une fusion. Si, au contraire, elle est invalidée, cela signifie que le principe d'équivalence n'est pas respecté. Dans ce cas, l'intérêt des communes spécifiquement concernées par une fusion constitue la principale motivation du canton pour proposer une aide financière, et l'intérêt de l'ensemble de la communauté cantonale passe au second plan, voire n'est pas considéré. Une telle discrédence poserait potentiellement un problème d'équité, puisque les contribuables cantonaux financeraient des prestations qui ne leur profiteraient pas. De plus, et dans les cas où la disposition légale prévoyant l'incitation n'est pas limitée dans le temps, l'aide financière à la fusion peut créer un aléa moral. En effet, elle pourrait apparaître comme une assurance contre une situation financière obérée et par conséquent nuire à l'efficacité de la gestion communale³.

La théorie de l'agence dans le contexte des fusions de communes

Une autre discrédence est susceptible de poser problème dans le contexte de la fusion de communes, comme d'ailleurs dans d'autres décisions publiques. Il s'agit d'une inadéquation entre les aspirations de la population et les motivations de l'exécutif communal. Par exemple, un exécutif pourrait *a priori* souhaiter plus ardemment une fusion que la population ou souhaiter qu'une fusion donne naissance à une commune différente de celle attendue par la population. Evidemment, une telle inadéquation hypothéquerait *in fine* les chances de succès d'un projet de fusion de communes en votation populaire. Rappelons, en effet, qu'une telle décision est soumise au référendum obligatoire dans la plupart des cantons. On considère cependant généralement que ce verdict final, associé à la volonté des membres de l'exécutif et du législatif d'être réélus, suffit à garantir une bonne adéquation. Néanmoins, l'adéquation entre la volonté du peuple et les motivations de l'exécutif communal est loin d'être acquise. Les échecs de certains pro-

³ Ce risque existe par analogie à celui engendré par une institution tel le Fonds monétaire international et par les financements qu'il accorde aux pays en difficulté financière. De tels crédits accroîtraient la probabilité de crise : la présence du FMI affaiblit les pressions sur les gouvernements pour qu'ils mènent de saines politiques, contribuant à empêcher les crises, notamment en matière de finances publiques (Lane et Phillips 2000).

jets de fusion en votation populaire pourraient être imputables à un défaut d'adéquation associé à un effort insuffisant d'information et de persuasion de la part des responsables politiques.

Sur le plan théorique, cette idée est soutenue par le modèle de l'agence (ou du principal et de l'agent). Une asymétrie d'information peut surgir entre les parties d'un contrat et devenir source d'inefficacité. Imaginons typiquement qu'une partie (le principal) mandate une autre partie (l'agent) et lui délègue le soin d'accomplir une tâche. Une asymétrie d'information intervient si l'agent possède des préférences ou des objectifs propres que le principal ne peut observer ou connaître. Le risque existe alors que la tâche ne soit pas exécutée dans le sens voulu par le principal, mais en fonction des préférences et des objectifs de l'agent (Mas-Colell *et al.* 1995 : 477-489). Transposer cette théorie au contexte communal signifie que la population (le principal) délègue l'exécution d'un certain nombre de tâches au Conseil communal (l'agent)⁴. Ainsi, dans un projet de fusion, un décalage entre les objectifs poursuivis par les élus en charge du dossier et ce qu'attend la population peut survenir. Si un tel décalage devait apparaître, cela accroîtrait le risque pour le projet d'échouer en votation populaire et de reporter de plusieurs années la réalisation d'un tel projet. L'importance de l'enjeu nous amène à poser une seconde hypothèse à tester – l'« hypothèse de la relation d'agence » – selon laquelle *les préoccupations des autorités communales dans le cadre de l'élaboration d'une fusion ne reflètent pas celles de la population communale*. Dans les cas empiriques où cette hypothèse serait vérifiée, l'existence d'un décalage entre élus et population serait confirmée. Partant, on pourrait s'attendre à un accroissement de la probabilité d'échec en votation populaire. A l'inverse, un rejet de l'hypothèse indiquerait l'absence du décalage prédit par la théorie de l'agence et signifierait un moindre risque de rejet par les urnes.

Méthodologie : étude de textes et données issues d'une fusion

Deux méthodes distinctes nous permettent de tester ces hypothèses : d'une part, l'analyse de textes produits par les gouvernements cantonaux et, d'autre part, les données recueillies dans le cadre des projets de rapprochement, respectivement de fusion de communes auxquels nous avons été associés à ce jour. Les projets ont impliqué des communes dans trois cantons : Berne, Fribourg et Neuchâtel.

⁴ Evidemment, diverses dispositions institutionnelles comme les élections, les votations, le droit de référendum et d'initiative permettent ponctuellement au principal de rappeler à l'agent quels sont ses objectifs et ses préférences.

Le test de l'hypothèse de la relation d'équivalence

La méthode utilisée pour tester l'hypothèse d'équivalence consiste à analyser, dans les trois cantons concernés, les messages, rapports, programmes de législature et interviews parues dans la presse, dans lesquels les exécutifs cantonaux exposent leur politique d'incitation financière à la fusion de communes⁵. L'analyse de ces textes répertorie d'abord les divers arguments avancés pour justifier un engagement financier de la part de chacun des cantons. Ensuite, pour chaque argument, elle détermine s'il concerne l'ensemble de la communauté cantonale ou si, au contraire, il contribue plus spécifiquement, directement et uniquement aux intérêts des communes fusionnant effectivement. Notons qu'un même argument peut concerner directement à la fois les intérêts du canton et ceux des seules communes fusionnant. Finalement, cela permet de déterminer l'orientation globale de l'argumentation de l'exécutif. Si cette dernière porte globalement plutôt sur les intérêts de l'ensemble de la communauté cantonale, l'hypothèse d'équivalence sera considérée comme vérifiée et le principe d'équivalence respecté. Si, au contraire, l'argumentation vise globalement d'abord les intérêts des communes fusionnant, alors l'hypothèse d'équivalence sera invalidée.

Le test de l'hypothèse de la relation d'agence

La seconde méthode tire plus spécifiquement parti des données récoltées dans le cadre du projet de rapprochement, puis de fusion entre les communes neuchâteloises de Corcelles-Cormondrèche et de Peseux. En effet, ce projet se prête particulièrement bien à l'analyse de l'hypothèse de la relation d'agence, dans la mesure où nous avons été associés à l'ensemble des phases topiques d'un projet de rapprochement entre communes. Cela nous a permis de récolter non seulement des données concernant l'attitude des exécutifs mais également des données concernant les attentes et les craintes de la population face à un tel projet.

La figure 20.2 présente les quatre phases par lesquelles nous proposons systématiquement aux communes de passer. La phase préliminaire consiste à analyser l'opportunité d'un rapprochement, autrement dit à consacrer du temps et des ressources à ce dossier. Elle correspond souvent à l'acceptation d'une motion par le législatif communal demandant à l'exécutif d'étudier un rapprochement ou une fusion avec une autre commune. Elle comprend également souvent un sondage de l'avis de la population afin de s'assurer que cette dernière n'est *a priori* pas opposée à l'idée d'un rapprochement, voire d'une fusion. Le résultat de cette consultation offre à l'exécutif les éléments nécessaires à décider de l'opportunité de mener une étude stratégique. Cette dernière doit déterminer la forme idéale pour un rapprochement, respectivement s'assurer que la fusion est bien la forme de rapprochement la plus

indiquée par rapport aux autres formes possibles (collaborations intercommunales spécifiques à une prestation ou au contraire étendues, agglomération). L'étude aboutit à une recommandation stratégique, qui doit être avalisée par l'exécutif, puis le législatif. L'étude opérationnelle permet de concrétiser la forme de rapprochement retenue, s'agissant en particulier de la définition des prestations concernées, de leur coût et de leur financement. Si une fusion est retenue comme option stratégique, elle inclut également la rédaction d'une convention de fusion. L'acceptation de cette convention par le législatif et par la population⁶ des communes concernées vaut décision de réalisation. Cela correspond à la dernière phase – la phase de réalisation – qui doit faire en toute bonne logique l'objet d'une évaluation *a posteriori* afin d'analyser les résultats effectivement atteints grâce au rapprochement.

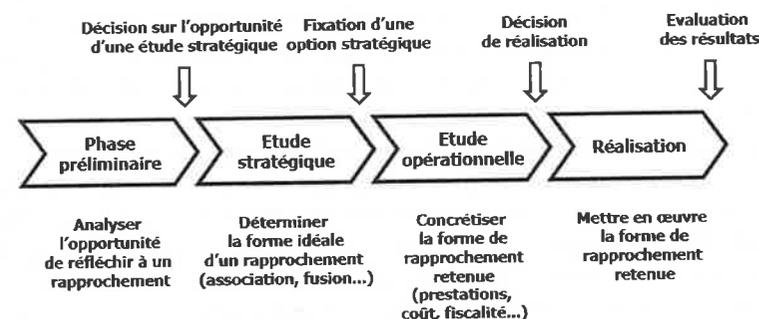


Fig. 20.2 Les quatre phases d'un projet de rapprochement, voire de fusion. Source : www.idheap.ch/fp > rapprochement et fusion.

Dans le cas des deux communes neuchâteloises qui nous intéressent, un sondage a été réalisé auprès de l'ensemble des habitants des deux communes. Deux questions permettaient d'obtenir des informations sur les principales attentes et craintes de la population face au projet de rapprochement. Chaque citoyen devait ainsi indiquer ses trois principales attentes et ses trois principales craintes face aux sept items suivants⁷ :

- perspectives de développement de la commune (amélioration/détérioration),

⁶ Dans les communes où le législatif est remplacé par une assemblée communale, il n'y a pas d'autre consultation populaire. Ailleurs, la décision du législatif est soumise au référendum facultatif ou obligatoire, en vertu des dispositions de la législation cantonale. Si la loi cantonale, notamment celle sur les communes, se trouve elle-même affectée par la décision des communes concernées, la révision de ladite loi doit être acceptée par le Grand Conseil, et cette décision est elle-même soumise au référendum facultatif au niveau cantonal.

⁷ Voir Beutler et Soguel (2006) pour une analyse des résultats de l'enquête.

⁸ Ces items sont cohérents avec ceux avancés par Keating (1995).

⁵ Les références des textes analysés figurent dans l'annexe. L'annexe est disponible sur www.idheap.ch/idheap.nsf/ce/6e2006e2000000000000000000000000

- prestations offertes par la commune (amélioration/détérioration),
- coûts des prestations, niveau de la (para)fiscalité (baisse/hausse),
- poids de la commune face au canton et aux autres communes (gain/perte),
- contrôle des citoyens sur les autorités et sur l'administration (gain/perte),
- identification des citoyens à leur commune (gain/perte),
- intérêt pour la politique communale (accroissement/réduction).

Pour chaque item et chaque personne, quatre situations peuvent émerger : soit la personne n'a ni attente ni crainte, soit elle a uniquement une attente,⁹ soit uniquement une crainte, soit elle a à la fois une attente et une crainte. La part des personnes ayant indiqué que l'item est pour elles une source d'attente ou/et de crainte renseigne sur la pertinence ou l'importance de chaque item aux yeux de la population : plus la part (mesurée en pour cent) est élevée, plus l'item est important.

Les données concernant les membres de l'exécutif ont, quant à elles, été récoltées durant la deuxième phase du projet. Rappelons que cette phase d'étude stratégique consiste à déterminer la forme idéale pour un rapprochement. Pour y parvenir, nous avons développé une démarche d'analyse suivant cinq axes, couvrant de façon quasi exhaustive les enjeux d'un rapprochement¹⁰. L'axe « développement et rayonnement » détermine si un rapprochement est susceptible d'améliorer les perspectives de développement des communes concernées et de renforcer leur rayonnement. L'axe « opinion publique et identité » évalue le degré de compatibilité des deux communes au niveau des orientations politiques et du sentiment identitaire. L'axe « finances » mesure le degré de compatibilité des situations financières des deux communes. Les deux derniers axes évaluent si un rapprochement accroîtrait l'efficacité et l'efficience de la fourniture de chacune des diverses prestations fournies par les communes¹¹. Le premier d'entre ces deux axes évalue le potentiel d'amélioration de la qualité des décisions au sujet des prestations et, partant, si un rapprochement permettrait de mieux satisfaire les besoins des administrés (axe « décision des prestations »)¹². Le second détermine dans quelle mesure un rapprochement permettrait de mieux produire la prestation, par exemple en générant des économies d'échelle (axe « production des prestations »)¹³.

⁹ Dans ce cas, et pour prendre un exemple, la personne attend d'un rapprochement une baisse du coût des prestations, mais simultanément craint qu'un rapprochement n'accroisse le coût des prestations publiques locales.

¹⁰ Voir Soguel et Léchet (2006) pour la présentation en détail de la démarche.

¹¹ Le portefeuille comprend généralement une vingtaine de prestations.

¹² Cet axe investigate donc le potentiel de gain d'efficacité à attendre d'un rapprochement.

¹³ Cet axe investigate dans le potentiel de gain d'efficience à attendre d'un rapprochement.

Le long de chaque axe plusieurs critères sont utilisés pour porter un jugement. Afin d'objectiver encore davantage l'analyse, on recourt à une évaluation multicritère. Cela signifie que les critères sont notés et pondérés pour obtenir un résultat synthétique par axe. Outre la pondération et la notation des critères, les axes sont également pondérés pour pouvoir les regrouper en fonction des besoins de l'analyse. En effet, il n'est pas possible de considérer *a priori* que chaque axe revêt la même importance aux yeux des responsables politiques dans la perspective d'un rapprochement. Par exemple, la problématique du développement et du rayonnement peut fort bien être plus importante que celle des finances ou inversement. Une séance de pondération permet d'obtenir des membres des exécutifs d'abord qu'ils classent les critères du plus important au moins important, puis qu'ils nous renseignent sur la différence d'importance qui prévaut entre les critères pris deux à deux (entre le plus important et le deuxième plus important, le deuxième plus important et le troisième, etc.). Ces informations sont ensuite traitées par un algorithme transformant les évaluations verbales des élus en une estimation cardinale des pondérations¹⁴. La même procédure est suivie pour pondérer les axes. Dans la mesure où ces poids reflètent les préférences des élus, ils peuvent être utilisés pour tester l'hypothèse de la relation d'agence.

Le test de l'hypothèse de la relation d'agence consiste dans un premier temps à rattacher les sept items du questionnaire à la population à chacun des cinq axes de l'analyse stratégique, tout en réduisant leurs parts (pourcentages) afin que leur cumul égale 100%. Cela permet d'obtenir pour la population un poids pour chaque axe comparable à celui obtenu des élus. Si d'importantes divergences apparaissent dans la pondération des axes, alors l'hypothèse de la relation d'agence peut être considérée comme vérifiée. Cela signifie que les préoccupations des autorités communales dans le cadre de l'élaboration d'une fusion ne reflètent pas celles de la population communale. En conséquence, le risque d'un échec en votation serait accru. A l'inverse, s'il apparaît que populations et exécutifs accordent le plus d'importance aux mêmes axes, alors l'hypothèse de la relation d'agence que nous avons formulée est invalidée. Cela signifie que les préoccupations du gouvernement recourent celles de la population. Ce qui réduit d'autant le risque de rejet du projet de rapprochement, respectivement de fusion en votation.

Résultats et tests d'hypothèse

Les incitations à la fusion respectent mal le principe d'équivalence

Le tableau 20.1 synthétise les arguments avancés par les exécutifs des trois cantons considérés pour justifier une incitation financière cantonale à

la fusion de communes. Ses deux premières colonnes permettent de classer chaque argument répertorié dans l'analyse de textes (colonne 2) selon l'axe d'analyse stratégique auquel il se rapporte (colonne 1). Les colonnes suivantes indiquent d'un cercle barré, respectivement d'une croix, pour chaque canton (BE, FR, NE), si l'argument est évoqué et s'il se réfère en premier lieu à l'intérêt de l'ensemble de la communauté cantonale (CANTON) ou aux communes fusionnant (COMFUS)¹⁵.

Tableau 20.1 Les arguments des exécutifs cantonaux justifiant un soutien financier aux fusions.

Axes	Arguments	BE		FR		NE	
		CANTON	COMFUS	CANTON	COMFUS	CANTON	COMFUS
D&R	développement durable	∅	×				
	personnel politique		×		×		
	capacité de négociation		×	∅		∅	×
	position concurrentielle		×				
FIN	situation financière		×			∅	×
	force fiscale/capacité				×		
	charge fiscale				×		×
	degré d'autofinancement				×		
OP&IL	avantages péréquatifs	∅		∅			
	identification des citoyens	∅					
DEC-P	autonomie		×		×		×
	conseil et surveillance	∅					
	contrôle démocratique		×		×		
	besoin de coordination		×		×		
	responsabilité budgétaire		×		×		×
PROD-P	économies d'échelle -	∅	×		×		×
	économies d'échelle - RH				×		
	contrôle des tâches		×				
	palette de prestations				×		
	décentralisation des tâches	∅	×	∅	×		
Total		6	12	3	12	2	6

Source: élaboration personnelle.

S'agissant de l'axe « développement et rayonnement » (D&R), les textes consultés révèlent quatre arguments justifiant une incitation financière en faveur des fusions de communes. Il s'agit du développement durable, de la capacité économique, du recrutement du personnel politique, de la capacité de négociation et de la position concurrentielle. L'argument du développement durable est très général et n'est pas véritablement défini – comme la plupart des autres arguments d'ailleurs. Notons que la littérature scientifique consacrée à la fusion de communes n'en fait pas mention. L'argument du personnel politique veut qu'une fusion de communes élargisse le bassin de population dans lequel recruter le personnel politique et offre des

mandats électifs plus intéressants. Par conséquent, plus nombreuses et de meilleure qualité sont les vocations suscitées. On retrouve cet argument dans la littérature, notamment chez Ladner *et al.* (2001 : 103)¹⁶. Selon les textes consultés, une fusion renforcerait la capacité de négociation de la nouvelle entité dans les rapports de force et de négociation avec les juridictions des différents échelons institutionnels, cela grâce à une hausse de son poids démographique et économique. En parallèle, une fusion accroîtrait la position concurrentielle de la nouvelle commune par rapport à celle des communes préexistantes. Cette amélioration se caractérise par une plus grande facilité à tirer parti des chances inhérentes à l'évolution de l'environnement et à en éviter les risques qui en découlent, par la possibilité de mettre en synergie les forces des communes préexistantes tout en compensant les faiblesses. Cet argument se retrouve chez Swianiewicz (2002).

Concernant les finances (FIN), cinq arguments ont été identifiés. Il s'agit de la situation financière générale, de la force et de la charge fiscales, du degré d'autofinancement et des avantages péréquatifs. L'argument de la situation financière générale n'appelle pas de remarque particulière. L'argument de la force fiscale est associé au fait qu'une fusion améliorerait la capacité de la juridiction à prélever des impôts auprès de ses contribuables. Une fusion permettrait d'abaisser le coefficient fiscal, c'est-à-dire une réduction de l'effort fiscal demandé au citoyen-contribuable. L'argument du degré d'autofinancement signifie qu'une fusion permet à la juridiction d'augmenter la part des investissements nets que la collectivité peut financer par ses propres ressources. Le dernier argument d'ordre financier concerne le système de péréquation. Certains textes mentionnent que ce dernier est renforcé par le fait que des communes fusionnent. En effet, si les fusions améliorent la situation financière des juridictions qui bénéficient de la péréquation (les communes financièrement faibles), alors les collectivités appelées à financer la péréquation verront leur contribution diminuer (communes financièrement fortes dans le cas d'une péréquation horizontale, canton dans un système de péréquation verticale).

Pour ce qui est de l'opinion publique et de l'identité locale (OP&IL), certains exécutifs cantonaux estiment qu'une fusion engendre certes une perte d'identification du citoyen avec le niveau communal, mais se traduit par un renforcement de la cohésion cantonale. La littérature, quant à elle, se concentre sur la perte d'identification avec la commune (Steiner 2002 : 349). Venons-en à la décision en matière de prestations publiques locales (DEC-P). L'analyse des argumentations des gouvernements cantonaux per-

¹⁶ Quelques exemples montrent que cet argument n'est pas forcément vérifié. Ainsi, après une fusion les citoyens peuvent se sentir moins concernés par leurs devoirs civiques. Les raisons évoquées sont la plus grande difficulté de la fonction, la disparition du sentiment identitaire et même le plus faible intérêt de certaines familles, qui voient leur potentiel disparaître (voir Sieber P.-A., « La fusion dilue le sens civique », *La Liberté* 30 janvier 2006).

¹⁵ Le lecteur intéressé à connaître le détail des références et des citations pour chaque exécutif cantonal peut se référer à l'annexe de cette contribution. L'annexe est disponible sur www.idhead.ch/idhead.nsf/go/fr2006annexe

met d'identifier ici cinq arguments. Il s'agit de l'accomplissement autonome des tâches, du coût de conseil et surveillance, du contrôle démocratique, du besoin de coordination et de la responsabilité budgétaire. Le premier argument signifie qu'en permettant la création d'une commune dont le degré d'autonomie est plus élevé, c'est-à-dire qui peut décider et assumer seule les prestations qu'elle produit, une fusion améliore la satisfaction des besoins des citoyens. Le deuxième argument signifie que la fusion améliore la situation des communes et donc diminue le besoin de les encadrer par des activités de conseil et de surveillance. Pour le canton, cela réduit d'autant les coûts liés à ces tâches. L'argument du contrôle démocratique est souvent avancé comme un avantage de la fusion sur la collaboration intercommunale (association ou syndicat intercommunal). En effet, la collaboration intercommunale provoquerait un déficit démocratique, en ce sens que les citoyens perdraient la capacité d'intervenir directement lors des assemblées communales ou dans les parlements locaux pour décider sur les prestations fournies dans le cadre de la collaboration.

Cet argument se retrouve dans la littérature (Dafflon 2003 : 9-10). La fusion de communes, permettant de réduire, à tout le moins en partie, le nombre de collaborations intercommunales, restaurerait le contrôle démocratique¹⁷. L'argument de la coordination table sur le fait qu'une décision concertée entre communes permet dans certains cas de fournir une meilleure prestation à la population qu'une décision prise isolément. Soguel et Léchoy (2006 : 33) citent également cet argument. Une fusion réduit en outre les coûts de coordination. Enfin, en améliorant l'autonomie financière de la commune et en faisant mieux coïncider les cercles des décideurs, des payeurs et des bénéficiaires, une fusion permet de restaurer un certain degré de responsabilité budgétaire, dans la mesure où la nouvelle commune doit assumer les coûts des décisions qu'elle prend, mais en même temps permet de faire participer un cercle plus large d'utilisateurs au financement et à la décision¹⁸.

Divers arguments concernent la production des prestations (PROD-P). Ces arguments touchent à la possibilité pour les communes qui fusionnent de dégager des économies d'échelle dans la production. On parle d'écono-

mies d'échelle dans la production si, en augmentant la quantité produite, le coût par unité de prestation ou par utilisateur diminue¹⁹. Un autre argument concerne le contrôle. Il est analogue à celui du contrôle démocratique vu précédemment s'agissant de la décision. Mais il porte ici spécifiquement sur le contrôle de la production et de l'accomplissement des tâches (Dafflon 2003 : 9-10). Un avantage additionnel d'une fusion serait de permettre à la nouvelle commune d'offrir une palette de prestations plus large à ses citoyens. Dans la même veine et dans une perspective fédéraliste, un dernier argument voudrait qu'en créant par fusion des entités locales plus fortes une décentralisation de certaines tâches devienne possible et améliore l'efficacité et l'efficacité dans l'accomplissement de ces tâches.

Entre cantons, une certaine récurrence apparaît dans les arguments avancés en faveur des communes fusionnant : les arguments d'autonomie, de responsabilité budgétaire et des économies d'échelle dans la production sont cités dans les trois cantons ; ceux du recrutement du personnel politique, de la capacité de négociation, de la situation financière globale, de la charge fiscale, du contrôle démocratique, du besoin de coordination et de la décentralisation des tâches dans deux cantons. Il n'en va pas de même des arguments mentionnés en faveur de la collectivité cantonale : seuls les avantages péréquatifs et la décentralisation des tâches sont relevés dans plus d'un canton.

Cela se reflète dans la vision synthétique offerte par la dernière ligne du tableau 20.1. On y trouve la somme des arguments recensés dans chaque colonne. Tous les arguments sont équipondérés au sens où tous ont le même poids dans le total. La validité de l'hypothèse d'équivalence est déterminée en confrontant, pour chaque canton, le total des arguments concernant directement les intérêts de l'ensemble de la communauté cantonale avec le total des arguments touchant directement à l'intérêt des communes susceptibles de fusionner. L'argumentation globale des trois exécutifs cantonaux penche indubitablement en faveur des communes concernées par une fusion : le rapport est de 1 à 2 (BE), à 3 (NE) et à 4 (FR). Ces résultats amènent donc à invalider, du moins partiellement, l'hypothèse d'équivalence. Les cantons inscrivent peu leur politique d'incitation financière aux fusions de communes dans la perspective d'un avantage essentiellement pour la communauté cantonale. Si tel était le cas, son argumentaire comprendrait essentiellement une référence à des avantages cantonaux et

¹⁷ La littérature mentionne cependant qu'une fusion peut engendrer une perte de responsabilité démocratique des élus (OECD 2001). L'éloignement des élus par rapport à leur population est évidemment fonction croissante de la taille des communes concernées.

¹⁸ La littérature avance également cet argument, notamment chez Dafflon (2001). Bird et Tassonyi (2003 : 85) évoquent un autre aspect de la responsabilité budgétaire dans un système fédéraliste où le niveau supérieur de gouvernement constitue, de fait ou de droit, le débiteur du dernier recours en cas d'insolvabilité d'entité du niveau inférieur. En améliorant la situation financière de communes en difficulté, les fusions diminuent le risque d'insolvabilité des communes auquel un canton devrait faire face. Elles peuvent donc renforcer les dispositions légales cantonales qui interdisent aux communes, par exemple, de budgéter ou de comptabiliser un excédent de charges au compte de fonctionnement.

¹⁹ Cela signifie que les ressources productives utilisées (ressources humaines, biens, services et marchandises, infrastructures, etc.) croissent moins que proportionnellement par rapport au volume de prestations, respectivement par rapport au nombre de personnes servies. L'argument sans cesse invoqué des économies d'échelle (notamment chez King 1996 ou Dafflon 2001) n'est cependant pas toujours vérifié en pratique. En effet, pour certaines prestations une hausse du nombre de bénéficiaires peut se solder par des déséconomies d'échelle, c'est-à-dire par une hausse plus que proportionnelle de la consommation de ressources et des coûts (voir Ladner *et al.* 2000, Soguel 2001, King 1996 et Soguel 2002).

marginale une référence aux avantages communaux. En conséquence, les contribuables cantonaux financent des prestations qui ne leur profitent pas directement, mais qui profitent plutôt directement aux contribuables dont les communes fusionnent ou fusionneront. Si tant est qu'ils vivent dans une commune qui s'abstiendra de fusionner, par exemple une commune à forte capacité financière, ils ne tireront pas d'avantage ou seulement un avantage indirect²⁰.

Les préoccupations des élus s'écartent des préoccupations populaires

Le tableau 20.2 présente l'importance relative des attentes et des craintes aux yeux de la population telle qu'il est possible de la quantifier sur la base des informations récoltées par enquête à Corcelles-Cormondrèche et à Peseux. Il montre la part cumulée de la population ayant mentionné chaque item comme une attente, une crainte, ou à la fois une attente et une crainte. On obtient ainsi une estimation de la pertinence de l'attente/crainte tant pour la population de l'une et l'autre commune. Les opinions dans les deux communes sont très similaires. Ainsi, dans les deux communes, 94% des répondants ont des attentes ou des craintes, ou des attentes et des craintes par rapport aux effets d'un rapprochement sur le coût des prestations et sur la fiscalité communale. La différence la plus élevée est de 7 points de pourcentage (identification à la commune, 54% à Corcelles-Cormondrèche et 47% à Peseux). La colonne de droite mentionne à quel axe d'analyse chaque item peut être associé. Relevons que trois items concernent conjointement l'axe d'analyse « développement et rayonnement ».

Tableau 20.2 Données de l'enquête sur la population.

Items relatifs aux attentes et/ou aux craintes	Parts cumulées, en %		Axes d'analyse correspondant aux items
	Corcelles-C.	Peseux	
Coûts des prestations, (para)fiscalité	94	94	Finances (FIN)
Prestations offertes par la commune	73	72	Production des prestations (PROD-P)
Perspectives de développement	65	66	Développement et rayonnement (D&R)
Poids face au canton et aux communes	54	48	Développement et rayonnement (D&R)
Identification à la commune	54	47	Opinion publique et identité locale (OP&IL)
Intérêt pour la politique communale	41	38	Développement et rayonnement (D&R)
Contrôle sur les autorités et l'administration	41	39	Décision des prestations (DEC-P)
Total	422	404	

Source: Beutler et Soguel (2006).

Afin de tester la relation d'agence, ces résultats doivent être comparés à l'importance accordée par les exécutifs. Les pondérations traduisant cette importance ont été recueillies au cours d'une séance réunissant les exécutifs

²⁰ Ils bénéficieraient potentiellement indirectement par exemple à travers une moindre contribution éventuelle de leur commune à la péréquation intercommunale du fait que les communes à faible capacité financière qui fusionneraient reviendraient à meilleure fortune.

des deux communes. Les participants ont ainsi pu négocier le classement par importance des axes d'analyse et la différence d'importance qui sépare les axes pris deux à deux. Cette négociation conduit ainsi à un résultat commun pour les deux exécutifs. Le tableau 20.3 rapporte ces résultats. Il montre que les éléments les plus importants, lorsqu'il est question de rapprocher les deux communes, sont les conséquences sur le développement et le rayonnement, de même que l'impact sur la prise de décision en matière de prestations locales. L'opinion publique et l'identité locale sont un élément moins prioritaire dans la réflexion.

Tableau 20.3 Pondération des axes d'analyse par les élus.

Axes d'analyse	Poids, en %
Développement et rayonnement (D&R)	25
Décision des prestations (DEC-P)	25
Finances (FIN)	18
Production des prestations (PROD-P)	18
Opinion publique et identité locale (OP&IL)	14
Total	100

Source: Soguel et Lécho (2006).

Le total des poids attribués par les élus égale 100%. Ce n'est pas le cas s'agissant des résultats pour les populations tels que présentés dans le tableau 20.2, puisqu'il s'agit, pour chaque item, du pourcentage cumulé par rapport au nombre de répondants. Pour comparer les résultats, nous prenons d'abord la moyenne des pourcentages des trois items relatifs à l'axe « développement et rayonnement » dans le tableau 20.2 (53% pour Corcelles-Cormondrèche, 51% pour Peseux). Nous réduisons ensuite les pourcentages des cinq axes de manière à ce que leur total (respectivement 422% et 404%) soit ramené à 100%. Le résultat de cette transformation apparaît dans les colonnes de droite du tableau 20.4. Ce tableau confronte ainsi l'importance – et donc la priorité – attribuée aux aspects évoqués à la fois par les membres des exécutifs et par chacune des populations. Les axes sont classés selon les priorités accordées par les populations.

Tableau 20.4 Comparaison entre les évaluations des élus et de la population.

Axes d'analyse	Poids, en %		
	Populations		Exécutifs
	Peseux	Corcelles-C.	
Finances (FIN)	31	30	18
Production des prestations (PROD-P)	24	23	18
Développement et rayonnement (D&R)	17	17	25
Opinion publique et identité locale (OP&IL)	16	17	14
Décision des prestations (DEC-P)	13	13	25
Total	100	100	100

Sources: Soguel et Lécho (2006), Beutler et Soguel (2006).

Les priorités avancées par les membres des exécutifs ne reflètent qu'imparfaitement celles des populations. Si les questions financières (FIN) et de production des prestations (PROD-P) sont au centre des préoccupations populaires, elles sont moins prioritaires aux yeux des élus. Pour ces derniers, nous avons déjà mentionné que l'effet sur la décision en matière de prestations (DEC-P) apparaît plus important – avec les questions de D&R. Les populations mettent cette préoccupation en arrière-plan. À la lumière de ces classements, il faut conclure dans le cas d'espèce que la relation d'agence est, en tout cas en partie, vérifiée : il existe un décalage entre les préférences populaires et celles des élus. Par conséquent, les objectifs que poursuivraient ces derniers dans un rapprochement de communes pourraient diverger de ceux de la population.

On note cependant une plus grande uniformité dans les pondérations des élus (de 18% à 25%) que dans les résultats populaires (de 13% à 30% ou 31%). C'est pourquoi on doit rester prudent dans l'interprétation de ces résultats.

Il est intéressant de comparer ces résultats avec ceux de Steiner (2002 : 348). L'auteur ne s'intéresse pas aux préoccupations des élus ou de la population, mais à celles de l'administration communale. Selon l'enquête qu'il mène en automne 1998 auprès de 2914 secrétaires communaux, la possibilité de professionnalisation est l'argument en faveur des fusions qui est le plus souvent cité (correspondant à l'axe « production des prestations » dans le tableau 20.4). La baisse de la charge fiscale figure par contre en dernière position (axe « finances » dans le tableau). Ces résultats montrent un décalage, à la fois par rapport aux préoccupations de la population et par rapport aux préoccupations des élus.

Conclusion

Dans les trois cantons concernés, l'analyse des messages, rapports, programmes de législature et interviews parues dans la presse permet d'identifier les arguments évoqués par les exécutifs cantonaux à l'appui de leur politique d'incitation financière à la fusion de communes. L'argumentation globale cantonale penche indubitablement en faveur des communes concernées par une fusion et peu à l'avantage de la communauté cantonale. L'hypothèse d'équivalence selon laquelle les contribuables cantonaux financeraient essentiellement une prestation – les fusions de communes – qui leur profiterait directement est donc largement invalidée. Cette discrépance est source potentielle d'inéquité entre les contribuables cantonaux résidents de communes fusionnant et ceux résidents de communes ne fusionnant pas.

L'hypothèse de relation d'agence est par contre vérifiée – du moins en partie — dans le cas spécifique du rapprochement entre les deux communes neuchâteloises de Corcelles-Cormondèche et de Pesieux. En effet, l'analyse montre que les préoccupations avancées par les exécutifs communaux

(l'agent) par rapport à un projet de fusion reflètent mal celles révélées par la population (le principal). Cela n'est évidemment pas rédhibitoire et ne doit pas être considéré comme une impossibilité de faire aboutir un tel projet devant le peuple. En effet, comme le disait Louis XVIII, le fait d'agir de son propre chef, selon ses propres convictions, permet aussi à un gouvernement de se concilier l'amour et le respect de la population. Pour cela, il est toutefois nécessaire que les responsables politiques consentent un effort décuplé de transparence, d'information, de communication et de persuasion.

Bibliographie

Bana E., Costa C. A. et Vansnick J.-C., « The MACBETH approach : basic ideas, software and an application », in Meshes N. and Roubens M. (eds), *Advances in decision analysis*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1999, pp. 131-158.

Beutler T. et Soguel N., *Citizens' expectations and fears regarding municipal amalgamation : the case of two Swiss municipalities*, working paper de l'IDHEAP, 5/2006, Chavannes-Lausanne, IDHEAP, 2006.

Bird R. M., Tassonyi A., « Constraining subnational fiscal behavior in Canada : Different approaches, similar results? », in *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, J. Rodden, G. S. Eskeland, J. Litvack, London, MIT Press, 2003, pp. 85-132.

Dafflon B., « Fusions de communes : éléments d'étude pour une dimension de référence », in *L'espace local en mutation*, K. Horber-Papazia (dir.), Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2001, pp. 39-61, version mise à jour le 30 août 2003 (1999).

Keating M., « Size, efficiency and democracy : consolidation, fragmentation and public choice », in *Theories of Urban Politics*, D. Judge, G. Stoker, H. Wolman (eds), Thousand Oaks and New Delhi, 1995, pp. 117-134.

King D., « A model of optimum local authority size », in *Developments in Local Government Finance*, G. Pola, G. France, R. Levaggi (eds), Cheltenham (UK), Edward Elgar, 1996, pp. 55-76.

Ladner A., Arn D., Friederich U., Steiner R., Wichterlich J., *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*, Forschungsprojekt des Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Schwerpunktsprogramms « Zukunft Schweiz », Bern, Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal der Universität Bern, Januar 2000.

Lane T., Phillips S., *Does IMF financing result in moral hazard?*, IMF working paper, 00/168, 2000.

Lindhal E., « Just taxation, a positive solution », in *Classics in the Theory of Public Finance*, R. A. Musgrave, A. T. Peacock (eds), New York, St. Martin's 1919, pp. 165-200.

Lüchinger S., Stutzer A., « Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung. Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen », *Swiss Political Science Review* VIII, 2002, No. 1, pp. 27-50.

Mas-Colell A., Whinston M. D., Green J. R., *Microeconomic Theory*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1995.

OECD, *Territorial Governance*, OECD, Paris, 2001.

Soguel N., « Collaboration ou fusion de communes : conditions économiques », in *L'espace local en mutation*, Horber-Papazian K. (dir.), Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2001, pp. 63-84.

Soguel N., Léchet G., « Analyse stratégique d'un rapprochement intercommunal pouvant aller jusqu'à une fusion », working paper de l'IDHEAP 3/2006, Chavannes-Lausanne, IDHEAP, 2006.

Steiner R., *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindefusionen in der Schweiz*, Bern, Paul Haupt, 2002.

Swianiewicz P., « Size of local government, local democracy and efficiency », in *Consolidation or Fragmentation? The size of local governments in Central and Eastern Europe*, P. Swianiewicz (ed.), Budapest, Open Society Institute, 2002.