

Texte paru dans l'ouvrage photographique de Marc Renaud (2016), *En fusion*,
Hauterive : Editions Attinger, pp. 119-126.

Fusion de communes entre fédéralisme, milice et démocratie directe

Professeur Nils Soguel
IDHEAP, Université de Lausanneⁱ

1 Introduction

Alors qu'elle entrait dans le millénaire, la Suisse comptait 2899 communes. En 2016, à l'heure où nous écrivons ces lignes, elle n'en compte plus que 2294, d'après les chiffres de l'Office fédéral de la statistique. Grâce ou à cause de nombreuses fusions de communes politiques. Par définition, la fusion de communes constitue la réforme territoriale la plus profonde qui soit à l'échelon local. Par analogie à la transformation qu'elle induit dans le secteur privé, une fusion réunit plusieurs communes en une nouvelle entité territoriale : les communes préexistantes se fondent dans une nouvelle entité communale. Au plan politique et institutionnel, les communes préexistantes disparaissent au profit de la commune nouvellement constituée. Elles ne subsistent alors que sous forme de localités sans autonomie propre.

Une telle réforme n'est pas seulement profonde, elle est également définitive. Les scissions de communes sont rares dans l'histoire récente suisse, même si la possibilité juridique existe. Mentionnons qu'en 1983 les trois localités bernoises d'Iltigen, Bolligen et Ostermundigen se sont séparées pour pouvoir bénéficier chacune d'un statut de commune.

La Suisse n'est pas le seul pays européen à avoir connu ce développement institutionnel. Des fusions à bien plus large échelle, et cela dès les années 1960, ont eu lieu dans divers Länder allemands, en Suède, en Belgique ou aux Pays-Bas et, plus récemment, au Royaume-Uni ou en Finlande. La France représente une exception avec un tissu communal extrêmement dense et n'ayant pas subi de réforme. L'Italie ou l'Espagne n'ont pas procédé non plus à des réformes. Cependant le nombre de communes y est significativement moins élevé qu'en France.

En Suisse, l'évolution de la situation n'est pas davantage uniforme. Les cantons-villes de Bâle et Genève n'ont pas vu évoluer l'effectif de leurs communes depuis longtemps. Il en est de même dans les cantons de taille modeste : les deux Appenzells, Nidwald, Obwald, Schwyz, Uri ou Zoug. Le tissu communal s'est par contre fortement resserré dans le canton de Fribourg, à Glaris, aux Grisons, au Tessin ou en Thurgovie. Le canton de Neuchâtel fait également partie de ces cantons où l'effectif des communes s'est réduit de plus de 40%. A y regarder de plus près, la réduction résulte souvent de quelques projets ayant abouti. Dans le contexte neuchâtelois, le passage de 62 à 36 communes tient à quatre fusions : Val-de-Travers et La Tène en 2009 ; Val-de-Ruz et Milvignes en 2013. Ces chiffres occultent le fait que les projets ayant précocement avorté ou ayant été finalement rejetés ont été plus nombreux.

Ce constat soulève diverses questions. Pourquoi est-il plus difficile de réformer le tissu communal en Suisse qu'à l'étranger ? Pourquoi tant de projets échouent-ils ? En même temps, pourquoi certains projets aboutissent-ils ? Quel est le rôle joué par l'environnement institutionnel helvétique et notamment son fédéralisme, son système de milice et sa démocratie directe ? Les lignes qui suivent apportent des éléments de réponse fondés sur la littérature scientifique existante, ainsi que sur nos propres analyses. Ils se fondent également sur les constats réalisés dans le cadre des projets que nous avons eu la chance d'accompagner.

2 En Suisse, une fusion n'est pas le fait du prince

Dans beaucoup de pays, le cadre institutionnel est tel que les fusions de communes sont souvent le fait du prince, c'est-à-dire de l'autorité supérieure. Les populations concernées ne sont guère consultées. C'est le cas dans certains Länder allemands où la législation en vigueur a permis de fusionner des collectivités territoriales de manière autoritaire, sans que l'assentiment des communes concernées ne soit requis. Au Royaume-Uni, c'est également le gouvernement central qui redéfinit la carte de l'organisation administrative territoriale. En Belgique, la législation donne également à l'exécutif central la compétence de supprimer des communes partant du constat que les intercommunalités (associations ou syndicats intercommunaux notamment) sont devenues trop complexes. En Finlande, les intercommunalités sont aussi critiquées parce que leurs dirigeants ne sont pas élus et qu'il en résulte un déficit démocratique. Pour y remédier, le gouvernement central a introduit une réforme complète pour revoir le découpage territorial en fusionnant les communes. En Suède, le Parlement national avait dans un premier temps décidé que les fusions devaient s'effectuer sur une base volontaire. Toutefois, considérant trop lent le rythme des réorganisations, il a ensuite tracé les contours contraignants de blocs communaux en exigeant que chaque commune atteigne un effectif minimum de 5000 habitants. Aux Pays-Bas, la volonté de promouvoir la décentralisation des tâches s'accompagne d'une forte incitation au regroupement de communes afin qu'elles puissent répondre aux responsabilités accrues qui leur sont confiées. La loi fixe parallèlement un effectif minimal de population à atteindre : 5000 habitants dans les années 1970, 25 000 habitants depuis les années 1990.

Les dispositions légales existant en Suisse n'autoriseraient pas de telles approches. La législation fédérale ne permet ni à la Confédération, ni aux cantons d'intervenir de manière autoritaire pour forcer les communes à fusionner. Quant aux différentes constitutions cantonales, elles garantissent l'autonomie communale. Souvent, elles spécifient qu'aucune fusion ne peut intervenir sans le consentement du corps électoral de chacune des communes concernées. Parfois, comme en Valais, la législation sur les communes mentionne qu'il s'agit là d'une compétence inaliénable. Cela dit, dans une dizaine de cantons, dont Berne et le Jura, cette même législation sur les communes prévoit la possibilité pour l'Exécutif cantonal de forcer les communes à fusionner. Toutefois, les conditions devant être remplies sont extrêmement contraignantes (incapacité financière et institutionnelle absolue pour une commune de subsister seule ; commune qui, par son refus de fusionner, bloque un vaste projet de fusion). Cela explique que seule une poignée de fusions ont été ordonnées en Suisse ces dernières années : quatre dans le canton du Tessin et une en Valais.

Face à la garantie constitutionnelle de l'autonomie communale, plusieurs cantons se sont dotés de bases légales spécifiques pour inciter financièrement –plutôt que forcer– leurs communes à fusionner. Ces incitations peuvent être positives : financement des études en amont de la décision de fusion, versement d'une aide financière une fois la fusion entérinée, supplément de transfert dans le cadre de la péréquation financière intracantonale. Ces incitations peuvent également être négatives : c'est le cas lorsque les transferts péréquatifs dont bénéficie une commune sont supprimés si cette dernière refuse de fusionner alors qu'elle est incluse dans un projet de fusion (par exemple en Valais).

Mais, en définitive et en principe, c'est au corps électoral de chacune des communes concernées que revient la compétence de décider si une fusion doit avoir lieu ou non. L'organe communal délibérant est donc compétent : assemblée communale (ou primaire) ou législatif élu (c'est-à-dire le Conseil général dans le canton de Neuchâtel). Démocratie directe oblige, si elle est le fait d'un législatif élu, la décision de fusion est soumise à référendum. Parfois comme dans le canton de Fribourg, le référendum est facultatif. Mais le plus souvent, comme à Neuchâtel, il est obligatoire. En Suisse, la fusion de commune est donc loin d'être le fait du prince et l'adage *vox populi, vox dei* s'applique pleinement. Les citoyennes et les citoyens ont toujours le dernier mot. Leur dernier mot est tantôt oui, tantôt non. Mais, à chaque fois, il nous renvoie l'image des visages contrits ou réjouis, soit des partisans, soit des opposants au projet de fusion concerné.

3 Un long processus et beaucoup d'acteurs

Si les citoyennes et les citoyens ont le dernier mot, un projet de fusion de communes nécessite un travail monumental en amont du vote. Le processus est en effet long et compliqué entre l'idée de départ et le moment où le projet de fusion est éventuellement accepté et mis en œuvre.

L'idée de départ peut provenir de différents acteurs, d'une initiative citoyenne, de membres du législatif ou de l'exécutif communal, du service cantonal des communes, ou, lorsqu'il existe, du préfet.

Une phase préliminaire s'ensuit au cours de laquelle les exécutifs communaux concernés s'interrogent sur l'opportunité de mettre ce dossier à leur programme de travail. En effet, ce dossier vient s'ajouter à tous ceux déjà en cours. Par conséquent, la question de l'urgence et de la priorité du projet de fusion se pose compte tenu du fait que le temps et le budget à disposition des élus ne sont guère extensibles. Souvent, dans cette phase, une enquête auprès de la population permet de s'assurer que la population considère opportun pour ses élus d'entamer une réflexion sur le renforcement de l'intercommunalité.

Lorsque la décision est prise de mettre ce dossier à l'agenda des exécutifs, reste encore à être sûr que la fusion est la bonne option stratégique. En effet, d'autres options institutionnelles sont aussi envisageables selon les circonstances, le nombre de communes concernées et les possibilités légales : agglomération, micro-fusions, associations intercommunales à but multiple ou à but unique.

Si, à l'issue de cette analyse stratégique, il s'avère que la fusion est la solution adéquate, le moment est venu d'organiser la commune qui naîtrait de la fusion. Cette étude organisationnelle ou de détail permet de savoir quelles seraient les prestations offertes par la nouvelle commune, quelles seraient les modalités de fourniture (heure d'ouverture, répartition géographique, etc.), quels seraient les moyens à mettre en œuvre (personnel, bâtiments, machines, etc.). Ce n'est qu'en ayant décidé de cela qu'il devient possible d'élaborer sérieusement un budget de fonctionnement pour la nouvelle commune, puis de fixer sincèrement le niveau des impôts et des taxes nécessaires pour financer les activités prévues. Ce travail est nécessaire afin de pouvoir élaborer une convention de fusion et ensuite informer honnêtement la population.

En effet, la phase suivante conduit à la votation populaire sur la convention de fusion. Evidemment, le vote est précédé par une campagne au cours de laquelle les partisans et les opposants de fusion viennent au contact de la population : rencontres, séances d'information, débats contradictoires, campagnes d'affichage, articles de presse et déclarations diverses se multiplient avant le référendum. C'est pourquoi il est nécessaire de disposer d'un dossier technique solide, même si cela n'offre pas une garantie de succès.

En cas d'acceptation, le projet peut se concrétiser dès le moment où le Canton a lui aussi donné son feu vert. De nouvelles autorités doivent être élues. C'est à elles qu'incombe la tâche de mettre en œuvre la fusion.

Ce long processus mobilise un nombre considérable d'acteurs, au premier rang desquels figurent les élus communaux. C'est à ces politiciennes et politiciens de milice, en particulier aux membres de l'exécutif, qu'incombe la tâche de préparer le dossier de fusion dans la perspective du vote populaire. Ici la dénomination de conseillère et de conseiller communal –ou général– prend tout son sens : ces élus doivent en effet conseiller leurs concitoyennes et leurs concitoyens sur l'avenir de leur commune. Malgré leur bonne volonté et leurs compétences, ces personnes –et les administrations communales respectives– ont souvent besoin de recourir à des forces externes : institut de sondage dans la phase préliminaire ; experts en management stratégique, en organisation et en finances pour les phases correspondantes ; conseillers en communication dans la phase précédant la votation populaire.

Ces intervenants externes encadrent le processus, apportent des solutions, proposent des canevas d'analyse, réalisent des estimations. Toutefois, ce sont les élus communaux qui constamment prennent les décisions et choisissent les options pour faire avancer le dossier. Ces femmes et ces hommes y consacrent de longues heures, de nombreuses soirées. Nous les avons souvent côtoyés dans ces moments. Nous avons pu voir à quel point ils se préoccupaient de prendre la bonne décision, de se forger la bonne opinion – favorable ou opposée à une fusion– pour le bien de leur concitoyennes et concitoyens.

4 Des arguments fonctionnels qui devraient convaincre

Le souhait de bénéficier des aides financières cantonales à la fusion de communes aiguillonne souvent la réflexion. Toutefois, d'autres raisons, plus profondes, motivent les élus locaux à faire évoluer le tissu communal. D'une part les autorités cantonales accroissent constamment les exigences faites aux communes dans l'accomplissement des tâches qui leurs sont déléguées ou attribuées. D'autre part, la population a des attentes de plus en plus importantes vis-à-vis des pouvoirs publics et des services collectifs locaux.

Répondre à ces exigences nécessite des ressources dont les communes ne disposent pas toujours. Le manque de ressources peut se manifester dans différents domaines. Certaines communes se trouvent confrontées à des difficultés financières structurelles. D'autres sont limitées par une taille insuffisante. Dans un cas comme dans l'autre, elles n'ont plus la capacité de procéder aux investissements requis et de rendre les services attendus. Dans ces conditions, les vocations et les candidatures aux postes communaux à responsabilité se raréfient.

La solution offerte par les collaborations intercommunales (associations ou syndicats) et la sous-traitance, lorsqu'elle se systématisent, ne fait qu'empirer la situation. Les communes deviennent des coquilles vides : elles collectent des impôts et des taxes dont une part croissante finance le coût de fonctionnement des intercommunalités et des sous-traitants ; les élus et la population ne sont plus en mesure d'assurer efficacement le contrôle des politiques publiques communales. Ni les collaborations intercommunales, ni la sous-traitance à large échelle ne constituent donc la panacée.

La fusion de communes évite le syndrome de la coquille vide et la perte de contrôle démocratique. La commune –la coquille- s'agrandit en fusionnant. Mais elle reste pleine : les politiques publiques locales sont offertes par l'appareil communal ; elles sont directement sous le contrôle des élus locaux et du corps électoral. Le système y gagne en transparence et attire plus facilement les vocations.

La fusion présente donc, en théorie, un certain nombre d'avantages fonctionnels : la commune née de la fusion devrait mieux fonctionner que ne fonctionnaient les communes préexistantes, à la fois aux plans politique, économique et financier.

Au plan politique, outre le fait que les politiques publiques locales sont directement contrôlées par les autorités locales, la commune née de la fusion, de par sa taille, a un poids supérieur dans les discussions avec le Canton et avec les autres communes.

Au plan économique, la nouvelle commune peut bénéficier d'économies d'échelle car l'infrastructure peut desservir un nombre plus important d'utilisateurs. Elle peut aussi réduire les effets de débordement. Ces effets surviennent lorsqu'une prestation offerte et payée par une commune procure des avantages à une ou plusieurs communes voisines sans que les citoyens de ces communes puissent exercer une quelconque influence. La nouvelle commune coordonne aussi plus facilement les activités, les infrastructures, l'aménagement du territoire. Elle peut également mieux utiliser les compétences de son personnel, employés ou élus, en leur offrant des postes davantage profilés. Les perspectives de carrière s'élargissent, rendant plus attractifs et motivant les postes dans l'administration communale. Si les fonctions de l'exécutif deviennent professionnelles, elles suscitent davantage d'intérêt et donc de candidatures.

Au plan financier, on constate généralement qu'une fusion améliore la situation, en tout cas par rapport aux communes comparables mais qui n'ont pas fusionné. La capacité d'autofinancement et la fiscalité tendent à être relativement meilleures, de même que l'image donnée aux établissements de crédit. L'assiette fiscale peut également se trouver renforcée par le fait que la commune peut plus facilement capter de nouveaux contribuables grâce à un regain de visibilité et d'attractivité. S'agissant de la péréquation financière, l'effet d'une fusion dépend du système en vigueur : certains systèmes offrent une prime à la grandeur et poussent à la fusion ; dans d'autres systèmes on observe l'effet inverse.

5 L'épineuse question de l'identification à sa commune

Une fusion offre ainsi d'importants avantages fonctionnels. Toutefois ces avantages sont des avantages potentiels, des avantages qui ne se concrétiseront qu'à partir de l'instant où la fusion deviendra effective. Au moment du scrutin populaire, la citoyenne et le citoyen doivent donc se fier aux informations et aux estimations qui leur sont transmis concernant ces avantages.

Face à ces perspectives d'avenir, le présent a des caractéristiques bien réelles : Des communes sont moins endettées que d'autres, ont des contribuables plus aisés, une fiscalité plus avantageuse, des infrastructures plus développées, des réserves de terrain, des prestations communales de plus grande proximité. Dans de telles communes, le corps électoral est généralement plus circonspect face à la question d'accepter ou de refuser une convention de fusion. Il n'est dès lors pas étonnant que dans ces communes-là un projet de fusion puisse échouer en votation populaire.

Il est par contre plus inattendu qu'un projet soit refusé par une majorité de citoyennes et de citoyens, alors même que leur commune a tout à gagner d'une fusion avec ses voisines. En particulier lorsque ces voisines bénéficient d'une situation financière plus favorable. La raison régulièrement avancée pour expliquer un tel refus est la crainte de certains de perdre leur identité. Il est vrai que la perspective d'une fusion fait surgir des questions sur l'impact personnel et social d'une telle transformation.

Les opposants au projet recourent très volontiers au discours identitaire et aux symboles. Ils mettent en avant les mérites de la démocratie, le service public de proximité, les édifices emblématiques des activités de proximité (l'hôtel-de-ville, l'école, le bureau de poste s'ils existent encore). Ils parlent également des sacrifices consentis par les anciens pour construire la commune actuelle et en faire ce qu'elle est. Ils se réfèrent au caractère homogène des habitants de la commune, aux liens interpersonnels, à la cohésion qui en résulte. D'ailleurs les opposants à la fusion recourent fréquemment aux émotions : ils parlent de « cœur », d'attachement « viscéral » ou de « vibrer » pour leur commune. Ils légitiment ainsi les frontières communales. Or les frontières fixent la limite entre soi/nous et l'extérieur. Elles contribuent à mettre l'autre à distance. Du coup, elles augmentent la cohésion du groupe, le sentiment d'appartenance, l'identification et l'attachement à la commune. Un projet de fusion apparaît ainsi comme un révélateur d'une identité latente.

Dans ce registre, la tâche des partisans de la fusion est plus complexe. En effet, ces derniers doivent proposer à la population une nouvelle identité fédératrice dans de nouvelles frontières communales. Ils mettent ainsi volontiers en avant l'ouverture au monde, la modernité, les défis du futur. Leur discours mobilise moins les émotions et implique moins personnellement les habitants. Même inconsciemment, ils cherchent ainsi à relativiser l'argument de l'homogénéité d'un groupe social face à l'extérieur mis en avant par les opposants. Mais ils parviennent beaucoup plus difficilement à offrir à la population un discours identitaire crédible et porteur.

Evidemment, avec la fusion, les communes préexistantes deviennent des localités qui conservent leur nom. Mais un nom –et des armoiries– doivent être donnés à la nouvelle commune politique. L'enjeu est d'importance. Le nom est en effet le principal vecteur de l'identité. A lui tout seul, il représente la collectivité. Le nouveau nom doit offrir une alternative symboliquement valorisante aux habitants des communes préexistantes. C'est à cette condition que l'identification à la nouvelle entité peut se créer. Un nom mal choisi, mal perçu ou insuffisamment mobilisateur sonne généralement le glas d'un projet de fusion.

Les images des lieux et des symboles existant dans nos communes nous rappellent à l'envi que les opposants aux projets de fusion jouent une partition bien plus facile que les partisans en matière d'identification.

6 Un enjeu plus vaste, le dynamisme du fédéralisme

Les acteurs locaux ont généralement une vision autocentrée de la fusion. Les populations des communes concernées par un projet prennent leur décision en considérant leur contexte. Cela est évidemment compréhensible et défendable.

Toutefois, il faut souligner l'enjeu systémique des fusions de communes. Pour faire en sorte que des tâches collectives puissent être dévolues aux communes, il est nécessaire que les communes soient en capacité de les assumer. Le fédéralisme suisse n'est guère pensé comme un système à géométrie variable : les petites communes sont compétentes pour les mêmes tâches que les grandes collectivités. Par conséquent, la possibilité de décentraliser une tâche dépend de la capacité politique et administrative de la plus petite commune d'en assumer la fourniture. Par conséquent, lorsque les communes concernées par un projet acceptent de fusionner, elles renforcent l'ensemble du tissu local. Cela est en particulier vrai lorsque ces communes sont des communes de taille relativement modeste.

A partir de là, il devient plus aisé pour l'échelon communal de revendiquer que le Canton leur laisse assumer de nouvelles compétences. Le mouvement de cantonalisation souvent dénoncé et observé peut ainsi être freiné voire renversé.

Ce constat permet de prendre le contrepied des arguments avancés par les opposants aux fusions. A terme, le mouvement de fusions de communes permet de conserver, voire d'élargir les missions des collectivités locales et donc de redonner de la substance à la démocratie de proximité.

Nils Soguel est professeur de finances publiques à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne depuis 1995. Il a été professeur ou chercheur invité au University College de Londres, à l'Université de Bath et de Fribourg, à l'École polytechnique fédérale de Lausanne, ainsi qu'à l'Université Laval de Québec.

Ses travaux de recherche portent sur la gestion financière du secteur public, l'évaluation monétaire des biens non-marchand et le fédéralisme fiscal, domaines dans lesquels il effectue régulièrement des travaux d'expertise. C'est ainsi qu'il a accompagné de nombreux projets de fusion de communes dans plusieurs cantons.

Il a publié ou édité plusieurs ouvrages et articles dans des revues scientifiques. Chaque année, il publie le Comparatif des finances cantonales et communales de l'IDHEAP. Il préside le Conseil suisse de présentation des comptes publics, l'instance de normalisation pour toutes les collectivités publiques suisses. Il est titulaire de doctorat en sciences économiques de l'Université de Neuchâtel.