

paru dans : *La Bourgeoisie suisse* 1/2010 : 36-40.

## **Des fusions de communes ? La plupart du temps, il existe de bien meilleures alternatives !**

REINER EICHENBERGER

Université de Fribourg\*

L'appel à la fusion des communes se fait entendre partout. De nombreuses communes seraient trop petites pour accomplir efficacement leurs tâches, ne trouveraient plus assez de fonctionnaires qualifiés et seraient financièrement surchargées. De même, on demande la fusion des communes scolaires avec les communes politiques et des communes bourgeoises avec les communes d'habitants.

Nous rejetons ici l'appel général à la fusion des communes. Bien sûr, il existe des cas de fusions judicieuses. Mais de manière générale, la fièvre des fusions se nourrit de faux espoirs et de fausses hypothèses. Les intérêts personnels des différents acteurs impliqués dans le processus de fusion constituent également une force motrice derrière la fièvre fusionnelle. Pour augmenter l'efficacité de nos communes, il existe des réformes bien plus efficaces et moins coûteuses que les fusions de communes.

### **Fusions - faux espoirs**

Les économies d'échelle constituent le principal argument en faveur des fusions de communes. Statistiquement, il existe une relation en forme de U entre la taille de la commune et les coûts par habitant. Il est régulièrement affirmé que la taille optimale des communes en termes de coûts se situe quelque part entre 3000 et 1000 habitants.

---

\* Reiner Eichenberger est directeur du séminaire de sciences financières de l'Université de Fribourg et directeur de recherche du CREMA (Center of Research in Economics Management and the Arts).

et 8000 habitants. En dessous et au-dessus, les coûts sont plus élevés. C'est pourquoi il faudrait créer des communes d'au moins 3000 habitants. Cette position est erronée pour de nombreuses raisons :

- Les surcoûts et les problèmes des petites communes ne sont en grande partie pas dus à leur petite taille, mais à des facteurs corrélés, tels que l'éloignement, la topographie et la faible densité de population. Comme on le sait, les fusions n'ont aucune influence sur ces facteurs.
- Souvent, les fusions ne transforment pas plusieurs petites communes en une seule grande commune forte, mais en un conglomérat de plusieurs fractions ayant des intérêts et des problèmes très différents. Du point de vue des citoyens, le lien entre leur contribution fiscale et les prestations communales diminue ainsi. La responsabilité personnelle ainsi que les incitations à une utilisation économe des fonds s'en trouvent réduites.
- Les inconvénients des petites communes dans la fourniture de prestations dont la production est liée à des économies d'échelle peuvent souvent être facilement surmontés par une collaboration entre communes ou par l'externalisation de la fourniture de prestations à d'autres communes ou à des prestataires privés.
- Les coûts supplémentaires réels en dessous de 3000 habitants sont principalement dus à l'augmentation des frais administratifs généraux par habitant. Il s'agit toutefois de montants relativement faibles, qui devraient pour la plupart se situer dans la fourchette de la disposition de la population à payer pour devenir indépendante.
- Outre les coûts, il existe de nombreux autres facteurs d'influence sur la satisfaction de la population qui plaident plutôt en faveur de la petite taille. Ainsi, lors d'une vaste enquête menée par l'Université de Berne auprès des secrétaires communaux suisses, la réponse moyenne (médiane) à la question de la taille optimale d'une commune était de 2000 habitants seulement !
- Tous ces résultats sur la taille optimale des communes ne permettent pas de conclure que les fusions sont judicieuses pour les plus petites communes. Une simple réflexion sur la symétrie montre à quel point cette approche d'optimisation n'est pas pertinente : Celui qui argumente par exemple que l'optimum se situe à 8000 habitants et que les petites communes devraient donc être fusionnées dans la mesure du possible, devrait logiquement exiger que les villes bien trop grandes selon cette mesure

Zurich en 45, Genève en 22 et Berne en 15 "communes optimales". Bien entendu, de telles répartitions générales seraient un non-sens total - tout comme les fusions générales.

- Le rapport de coûts en U est souvent interprété comme un "menu of choice", c'est-à-dire que l'on suppose qu'en modifiant la taille de la population, les coûts peuvent être modifiés en conséquence. Mais ce n'est souvent pas le cas : premièrement, même les fusions de "trop petites" communes entraînent souvent une augmentation des coûts, car les anciennes structures (p. ex. les anciens bâtiments administratifs des petites communes) ne sont pas ou pas complètement démantelées, mais de nouvelles structures supplémentaires sont mises en place (p. ex. une grande maison communale). Deuxièmement, les fusions entraînent souvent un développement excessif de l'ensemble des prestations. En effet, dans la nouvelle grande commune, les prestations de chaque dimension de prestations ont tendance à s'aligner sur le niveau du partenaire de fusion ayant le niveau de prestations le plus élevé dans la dimension concernée. Troisièmement, les partenaires de la fusion tombent souvent dans une frénésie d'investissements et de dépenses avant la fusion - comme les partenaires d'un mariage lors de leur enterrement de vie de jeune fille - parce que les coûts consécutifs et les dettes accumulées doivent être supportés par les partenaires de la fusion. C'est ainsi que les communes glaronnaises ont, comme on le sait, entrepris de véritables réformes avant la grande fusion. "Polterbudgets" présentés.

### **Causes de la fièvre fusionnelle**

Malgré tous les arguments cités, la fièvre des fusions est très répandue. Pour quelle raison ? L'une des raisons est que les avantages de certains projets de fusion semblent évidents. Un exemple pourrait être la fusion de Rapperswil et de Jona, où l'étroite imbrication des deux communes indépendantes a entraîné des problèmes de coordination qui, espérons-le, pourront être atténués par la fusion. Mais l'enthousiasme excessif de certains politiciens pour des projets de fusion plus généraux est probablement aussi lié aux aspects suivants :

- Une structure communale à petite échelle et à plusieurs niveaux est beaucoup moins claire pour les personnes extérieures qui regardent les communes depuis les bureaux communaux cantonaux et autres services administratifs cantonaux que pour les habitants de la commune concernée. Ainsi, en cas d'organisation communale à plusieurs niveaux avec différentes communes spéciales, il est impossible de dessiner une carte communale cantonale, ce qui est évidemment une abomination pour les spécialistes de l'administration qui aiment l'ordre et sont orientés vers la planification. De plus, la communication entre les services

cantonaux et communaux est parfois difficile.

compliquée, parce que de nombreuses petites communes et communes spéciales n'ont pas de bureaux communaux occupés en permanence et que de nombreux décideurs bénévoles sont facilement joignables, surtout le soir - bien en dehors des heures de bureau des administrations cantonales. En outre, la charge de travail des services cantonaux dépend directement du nombre de communes ainsi que des différences entre les communes, car des communes de taille différente ont des problèmes et des exigences différents vis-à-vis des services cantonaux. Il est donc compréhensible que les services cantonaux rêvent de réduire le nombre de communes et d'uniformiser autant que possible les communes.

- Les consultants ont également un intérêt dans les fusions. Les missions de conseil sont normalement attribuées pour l'accompagnement de grands changements, et non pour la préservation du statu quo, même s'il est bon. L'accompagnement de projets de fusion est devenu entre-temps un domaine d'activité important. Il n'est que trop compréhensible que les conseillers interprètent les preuves et la théorie disponibles de manière plutôt favorable à la fusion. De tels conseillers favorables aux fusions ne trouvent pas seulement des oreilles attentives auprès des autorités cantonales, mais aussi auprès de certains politiciens communaux actifs, souvent jeunes. Il n'est pas rare d'entendre de la part de jeunes politiciens particulièrement doués et performants qu'il est tout simplement plus excitant de s'engager en faveur d'un grand changement, comme la fusion des communes glaronnaises, que de maintenir le statu quo, et qu'il faut saisir une telle chance, Il a ajouté qu'il devait absolument saisir l'opportunité de "faire vraiment bouger les choses pour une fois".

### **De bien meilleures alternatives**

Selon les réflexions menées jusqu'à présent, les programmes généraux de fusion ne constituent pas une recette efficace pour augmenter le bien-être des habitants des communes. Ils reposent plutôt sur une mauvaise interprétation des problèmes des petites communes.

### ***Suppression des directives cantonales inutiles et génératrices de distorsions***

Une partie des problèmes des petites communes est causée par des prescriptions cantonales. Ainsi, les prescriptions cantonales sont de plus en plus compliquées et limitent de plus en plus la marge de manœuvre des communes. Le perfectionnisme administratif prescrit est souvent lié à des coûts fixes pour les communes et pèse donc particulièrement lourd sur les petites communes.

En même temps, il sape la grande force des petites communes, leur flexibilité et leur

proximité avec les citoyens. De plus, elle rend de moins en moins attractif pour les citoyens de se mettre à disposition pour des fonctions de milice au niveau communal. Dans certains cantons, la péréquation financière contribue également à l'inefficacité présumée des petites communes, en ce sens qu'elle leur permet d'obtenir des ressources financières supplémentaires.

des moyens supplémentaires en raison de leur petite taille. Cela affaiblit leurs incitations à économiser, ce qui augmente à son tour les coûts. Par conséquent, le canton ne devrait pas ordonner aux communes de fusionner, mais plutôt simplifier les directives inutilement compliquées et aménager la péréquation financière de manière neutre en termes de taille, de sorte que les communes soient incitées sans distorsion à optimiser elles-mêmes leur taille. Les contraintes et les incitations cantonales à fusionner deviendraient ainsi superflues.

### ***Coopération par le biais de communes à vocation spécifique***

Les problèmes de certaines petites communes sont beaucoup trop généralisés. Il existe justement entre les petites communes d'énormes différences en termes de performance, d'efficacité et de situation financière. De nombreuses petites communes sont extrêmement performantes. Leurs grandes réussites sont parfois masquées par le fait que les petites communes particulièrement performantes grandissent rapidement et ne sont bientôt plus aussi petites. Mais d'une manière ou d'une autre, tout examen impartial de l'efficacité des petites communes montre que la plupart d'entre elles ne sont pas trop petites en général, mais seulement pour certaines tâches. Ainsi, de nombreuses communes sont trop petites pour gérer efficacement leurs propres écoles secondaires conformément aux prescriptions cantonales. C'est pourquoi la coopération ne devrait porter que sur les prestations pour lesquelles il existe de réelles économies d'échelle. Mais pour cela, il faut des institutions de coopération efficaces.

Les associations à but déterminé sont peu appropriées ; elles souffrent d'un déficit démocratique et d'une lourdeur décisionnelle. Les véritables communes à vocation spécifique, dotées de leurs propres structures démocratiques et de leur propre souveraineté fiscale, sont bien mieux adaptées, à l'instar des communes scolaires zurichoises, qui fournissent souvent des prestations scolaires à plusieurs communes politiques. Mais malheureusement, c'est justement ce modèle fructueux qui a peu d'amis dans la grande politique.

### ***Création d'un marché ouvert pour les bonnes politiques***

La pénurie de décideurs politiques n'est pas non plus un motif de fusion. Il existe en effet une bien meilleure recette pour y remédier : autoriser les candidats extérieurs et le cumul des fonctions entre les communes. Grâce à cette véritable "dérégulation de la politique", un marché ouvert efficace serait créé pour les politiciens locaux. Ceux-ci pourraient utiliser leurs connaissances dans plusieurs communes et là où elles sont le plus nécessaires. Ils seraient ainsi beaucoup plus incités à acquérir de grandes compétences et à faire de la politique dans l'intérêt de la population. Cela vaut en particulier pour l'économie générale et les baisses d'impôts : Avant les élections, de nombreux politiciens promettent aujourd'hui de baisser les impôts. Mais dès qu'ils occupent des positions influentes, leur intérêt pour des impôts



généralistes diminue. En effet, ils peuvent alors avoir leur mot à dire sur l'utilisation des recettes fiscales et les utiliser en faveur de leurs propres électeurs et de leur clientèle. Par conséquent, ils ne veulent plus réduire les recettes fiscales, mais les augmenter. Sur les marchés politiques ouverts, c'est

sont totalement différentes. Dans ce cas, il vaut la peine pour les politiciens de se construire une bonne réputation d'économistes et de réducteurs d'impôts, car ils peuvent ainsi améliorer leurs chances d'être élus dans d'autres communes.

Ces propositions font l'objet de nombreuses objections, mais elles ne sont pas valables. L'argument régulièrement avancé contre la création d'un marché ouvert pour les politiciens locaux est que les citoyens n'élisent pas de politiciens extérieurs. L'expérience des quelques marchés déjà ouverts pour les politiciens locaux montre pourtant le contraire. Dans les cantons de Saint-Gall et de Thurgovie, où les candidats aux fonctions communales n'ont pas l'obligation de résider dans les communes au moment de l'élection, des candidats extérieurs sont régulièrement élus à la tête des communes, et dans le Bade-Wurtemberg, probablement le marché le plus grand et le plus ouvert au monde pour les politiciens communaux, environ 80 pour cent des maires viennent d'une autre commune. La dérégulation de la politique ne coûte pas cher non plus. Certes, les hommes politiques doivent alors être décemment indemnisés. Mais ces coûts supplémentaires explicites doivent être comparés aux coûts implicites souvent bien plus importants du système actuel - après tout, certains politiciens locaux défendent aussi des intérêts personnels tout à fait évidents, qui coûtent souvent cher à la commune. Les éventuels coûts supplémentaires restants sont faibles par rapport aux budgets communaux et aux dépenses pour les nombreux autres employés communaux. En outre, les communes sont considérées comme des employeurs plutôt généreux pour la plupart des autres domaines d'emploi, et on ne voit pas pourquoi, dans des communes comme celles d'aujourd'hui, de nombreux employés et travaux "normaux" seraient plutôt surpayés, alors que les décideurs les plus importants seraient justement nettement sous-payés. Enfin, les éventuels coûts supplémentaires doivent également être comparés aux bénéfices bien plus importants tirés de l'amélioration de la politique.

L'argument régulièrement avancé contre la création de communes à vocation spécifique est qu'elles sont trop confuses pour les citoyens. Or, c'est exactement le contraire qui est vrai. Dans les communes à finalité spécifique, les coûts sont particulièrement transparents, car il existe un taux d'imposition spécifique pour les prestations fournies. De plus, les communes à vocation spécifique sont beaucoup plus claires que l'alternative réelle, à savoir les grandes communes fusionnées et les syndicats intercommunaux. En outre, dans le domaine privé, les citoyens reçoivent des prestations d'un grand nombre de fournisseurs et ont des contrats avec de nombreux fournisseurs très différents et souvent même concurrents pour les prestations dans les domaines de la santé, du téléphone, de l'Internet, de la télévision, de l'eau, de l'électricité, etc. Pourquoi perdraient-ils alors la vue d'ensemble avec quelques communes spécialisées ? Néanmoins, l'information des citoyens est toujours limitée. C'est pourquoi il convient de créer des institutions d'information plus efficaces.

## ***Renforcement des commissions communales de vérification des comptes***

Heureusement, il existe une institution qui permet à la fois de désamorcer le problème de l'information et qui constitue la meilleure recette pour l'efficacité et des impôts bas : des commissions de vérification des comptes fortes. Aujourd'hui, de telles commissions de contrôle des comptes, des finances et de la gestion (CCF), directement élues par le peuple, existent dans les communes de presque tous les cantons. Leur influence varie toutefois d'un canton à l'autre. Dans certains endroits, elles ne sont guère plus que de meilleurs réviseurs d'associations, dans d'autres, elles peuvent faire de la politique active, presque comme des gouvernements parallèles. Jusqu'à présent, elles ne sont malheureusement importantes que dans les communes dotées d'une assemblée communale.

Une RPK forte est totalement indépendante du gouvernement, mais n'a aucun pouvoir d'instruction à son égard. Elle peut uniquement influencer la politique en émettant des propositions, des recommandations et des informations à l'attention des citoyens lors des assemblées communales et des votations. Son succès réside uniquement dans sa capacité à convaincre les citoyens de la justesse de ses arguments. Comme elle ne peut pas, à l'instar du gouvernement ou d'un parlement, dépenser elle-même de l'argent et accroître son influence par des dépenses supplémentaires, ses membres sont fortement incités à s'engager sérieusement en faveur de l'austérité. Et parce que la plupart des membres ne veulent pas accéder eux-mêmes au pouvoir gouvernemental comme des politiciens d'opposition, ils sont incités à ne pas démolir et bloquer autant que possible les propositions du gouvernement comme un parti d'opposition, mais à faire de la politique de manière aussi fructueuse que possible et à développer des propositions d'amélioration constructives.

Dans le cadre d'un projet de recherche commun avec Mark Schelker, nous avons étudié l'impact de la force de la RPK sur le niveau des impôts et des dépenses. Pour ce faire, nous avons recensé pour tous les cantons si les RPK prennent position sur le budget, le taux d'imposition et les projets individuels avant les décisions politiques et si elles peuvent déposer des amendements concrets sur lesquels les citoyens peuvent ensuite voter. Nous avons ensuite estimé les relations d'intérêt à l'aide de méthodes statistiques modernes. La force de la RPK s'avère être la plus importante des institutions étudiées. Selon tous les tests, elle a un effet extrêmement fort de réduction des impôts et des dépenses - plus fort qu'une autonomie communale élevée et que l'étendue de la démocratie directe au niveau local et cantonal.

Nos résultats pour le niveau communal peuvent être transposés de manière fructueuse au niveau fédéral. En effet, les asymétries et les carences en matière d'incitation et d'information y sont encore plus marquées : le Conseil national comme le Conseil des États sont élus dans des circonscriptions cantonales, ce qui favorise les intérêts cantonaux et

autres intérêts particuliers ; le Conseil fédéral n'est pas élu par le peuple ; et les projets sont bien plus complexes qu'au niveau communal.

C'est donc précisément au niveau fédéral qu'une institution de contrôle et de conseil soumise à l'intérêt général serait particulièrement précieuse. L'actuelle institution suprême de contrôle des finances en Suisse, le Contrôle fédéral des finances, n'a pas le droit d'émettre des avis sur le budget et les projets politiques, ni de faire des recommandations publiques, et n'a pas non plus de mandat populaire. C'est pourquoi il ne peut pas non plus assumer une fonction de conseil général, qui mettrait à la disposition des citoyens et des politiciens des informations non déformées comme base de décision.

Une réforme du système qui ajoute la fonction de conseiller à l'audit traditionnel ne nécessite guère de changements substantiels du système politique par rapport à d'autres réformes. Outre la vérification traditionnelle des comptes par l'actuel Contrôle fédéral des finances, on pourrait mettre en place une RPK nationale élue par le peuple, qui examinerait les projets politiques fédéraux et informerait le grand public lors des décisions du Parlement et du peuple dans une perspective de politique financière - en concurrence avec le Parlement et le gouvernement. Il est particulièrement important à cet égard que, premièrement, l'élection ait lieu dans une seule circonscription nationale au système majoritaire. Cela garantit que les commissaires doivent s'orienter vers des intérêts généraux. Deuxièmement, une séparation totale entre la consultation et la codécision doit être respectée. Une RPK fédérale ne devrait donc pas avoir de pouvoir de codécision ou de sanction, mais uniquement un droit d'information, de critique et de proposition.

Avec tant d'avantages évidents, on peut naturellement se demander quels sont les inconvénients du concept. Le seul inconvénient notable est le coût supplémentaire d'un ERPK. Toutefois, ceux-ci sont largement dépassés par les gains d'efficacité attendus et sont pratiquement négligeables par rapport à toute autre réforme. Nous sommes donc convaincus que la RPK représente le modèle de réussite - largement méconnu jusqu'à présent - pour une conception de la politique proche des citoyens au niveau des communes, des cantons et de la Confédération.

## Références bibliographiques :

Les propositions de réforme institutionnelle défendues ici sont développées et étudiées en détail dans de nombreuses publications scientifiques (voir [www.unifr.ch/finwiss](http://www.unifr.ch/finwiss)).

Les publications accessibles au grand public sont par exemple

Eichenberger, Reiner et Mark Schelker (2007). Un Etat performant grâce au marché pour l'Etat. In : Brühlmeier, Daniel et Dieter Kläy, *L'efficacité de l'Etat dans une société mondialisée*. Editions Libertas Suisse : 89-121.

Schelker, Mark et Reiner Eichenberger. Une meilleure politique grâce à des commissions de contrôle des comptes fortes. *Neue Zürcher Zeitung*, 1.7.2008 : 27.

Eichenberger, Reiner. Une dérégulation et une mondialisation de la politique s'imposent : l'ouverture des frontières entraînerait une concurrence efficace pour les postes politiques. *Neue Zürcher Zeitung*, 30/31.10.2004 : 31.