

Fusions de communes en Europe en mettant l'accent sur la situation particulière de la Suisse

Mercredi de l'INET
25 mars 2015 à Paris

Prof. Reto Steiner
Université de Berne (Suisse)

Structure de la présentation

1. Fusions de communes en Europe
2. Fusions de communes en Suisse
3. Considérations générales

Position initiale

- > Depuis la Deuxième Guerre mondiale, de nombreux pays européens ont entrepris des réformes territoriales de gouvernements communaux.
- > Alors que de nombreux pays ont réduit fortement le nombre d'unités communales lors d'une ou de plusieurs réformes territoriales (Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suède, Danemark), d'autres ont choisi des stratégies de fusions partielles (Suisse) ou n'ont prévu aucune réforme à ce niveau (France, Italie).

Structures communales

Pays	Nombre de communes	Moyenne de la population
Danemark	98	56'943
Pays-Bas	408	41'000
Portugal	308	34'293
Grèce	325	33'653
Suède	290	33'240
Belgique	589	18'593
Finlande	320	16'151
Pologne	2'480	15'600
Norvège	428	11'802
Slovénie	212	10'000
Espagne	8'117	5'815
Allemagne	11'220	4'988
Islande	74	4'349
Suisse	2'324	3'163
Total (moyenne)	1'944	20'685

Développement du nombre de communes ces 40 dernières années

u^b

b
UNIVERSITÄT
BERN

Pays	1973	1983	1993	2003	2013	Change 1973 – 2013 en %	Note
Slovénie	-	-	147 (in 1995)	193	212	+44.2	1995-2013
Pologne	2366	2383	2462	2479	2480	+4.8	
Portugal	304	305	305	308	308	+1.3	
Espagne	-	8052	8088	8108	8117	+0.8	1983-2013
Norvège	443	443	439	434	428	-3.4	
Suisse	3095 (in 1960)	3029 (in 1980)	3015	2842	2396	-22.6	1960-2013
Finlande	483	461	455	446	320	-33.7	
Suède	464	284	286	290	290	-37.5	
Allemagne	23931	8464	15974	12260	11200	-53.2	
Pays-Bas	913 (in 1970)	811 (in 1980)	636 (in 1995)	489	406	-55.5	1970-2013
Danemark	275	275	275	275	98	-64.4	
Islande	224	224	196	105	74	-67.0	
Belgique	2359	589	589	589	289	-87.7	
Grèce	5318	5318	910	910	325	-93.9	
Total (moyenne)	3348	2301	2413	2123	1925	-33.4	

5

Méthodologie

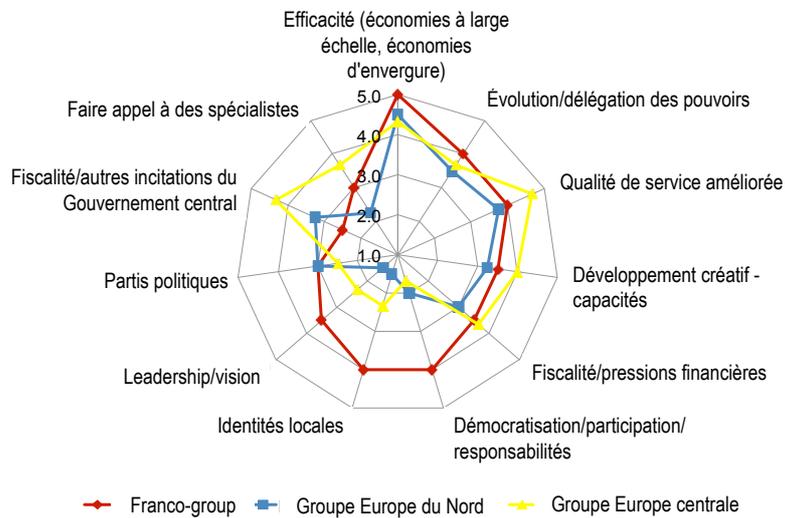
u^b

b
UNIVERSITÄT
BERN

- > Le but de l'étude qui est financée par l'UE est d'examiner et de comparer les stratégies de fusion de différents pays.
- > Un questionnaire a été envoyé à des chercheurs universitaires spécialisés dans les réformes territoriales.

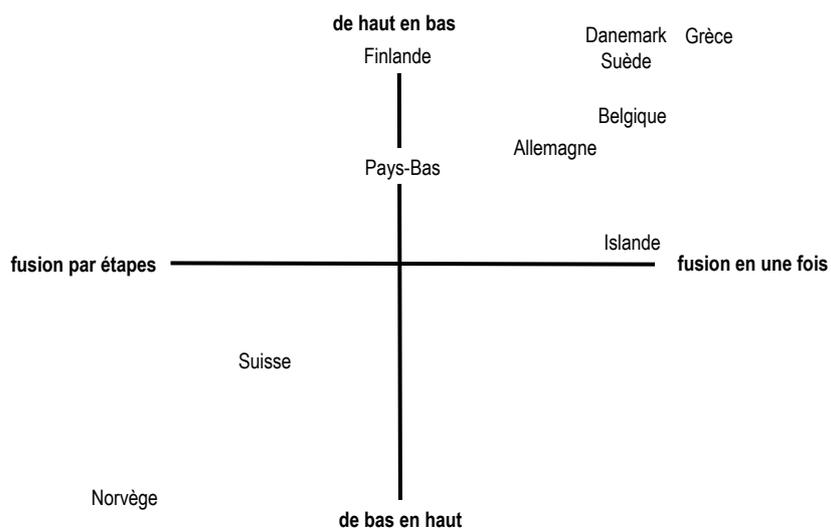
6

Initiateurs de réformes conduisant à des fusions

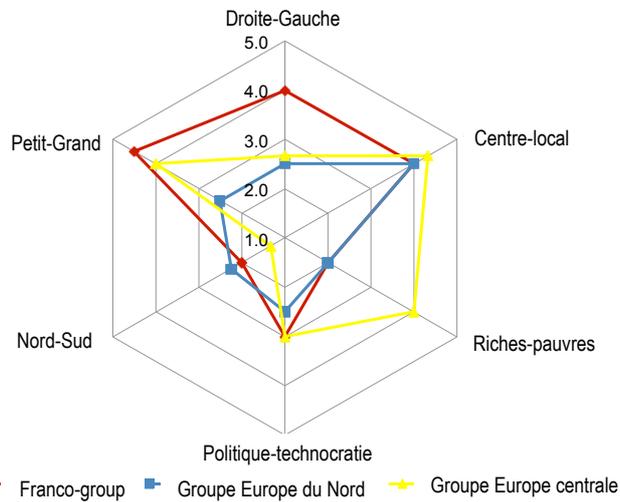


Note : Echelle de 1 (pas important du tout) à 5 (très important)

Stratégies de fusion



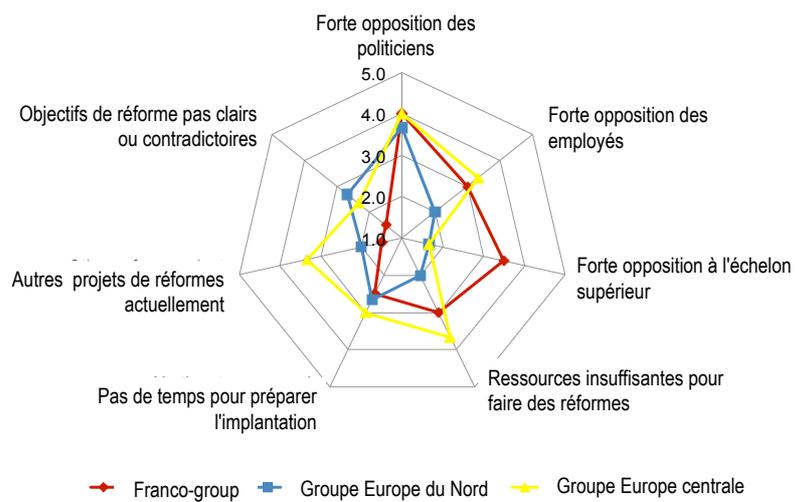
Modèle de conflit pendant le processus de fusion



Note : Echelle de 1 (pas important du tout) à 5 (très important)

9

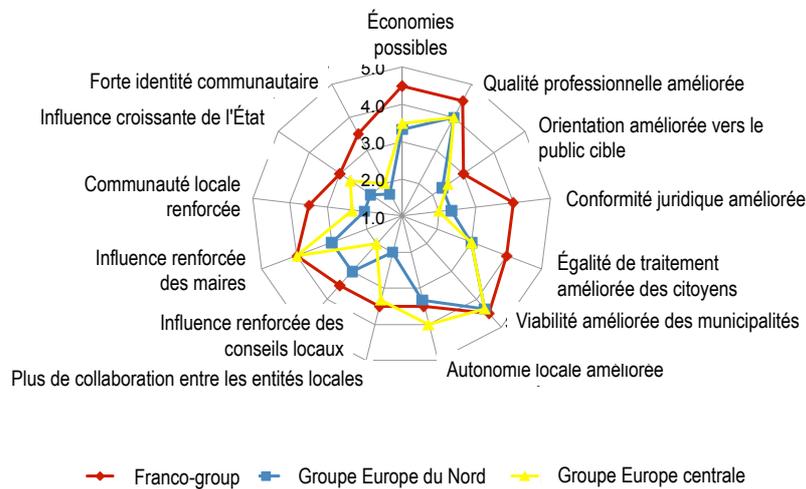
Graves problèmes pendant le processus de fusion



Note : Echelle de 1 (pas important du tout) à 5 (très important)

10

Effets des réformes territoriales



Note : Echelle de 1 (pas important du tout) à 5 (très important)

11

Conclusions de l'étude

- > Les buts de fusion visaient surtout l'efficacité et le service public.
- > Les stratégies de fusion dans les différents pays étaient très hétérogènes (du haut en bas, du bas en haut, fusion en une fois, mais aussi fusions échelonnées).
- > Les conflits pendant le processus de fusion concernaient surtout les clivages « central-local » et « grand-petit ».
- > L'objectif majeur des réformes était le renforcement de la viabilité communale et une amélioration des services publics dans des unités locales plus importantes.

12

Situation des communes en Suisse

- > **2'324 communes** réparties sur 26 cantons. En moyenne, 1'214 habitants/commune. Effectifs en personnel : 240% administration générale, 190% postes externes, 480% formation.
- > **Les communes sont de plus en plus sous pression:**
 - > Tâches de plus en plus diversifiées et complexes
 - > Les villes et les petites communes ne sont pas confrontées aux mêmes problèmes, mais doivent toutes offrir un « Service public »
 - > L'importance des limites communales a perdu de son impact dans notre société, la compétitivité économique augmente
 - > La mentalité « Tout immédiatement » exige une orientation plus élevée vers les attentes des habitants

13

Autorités communales

Suisse

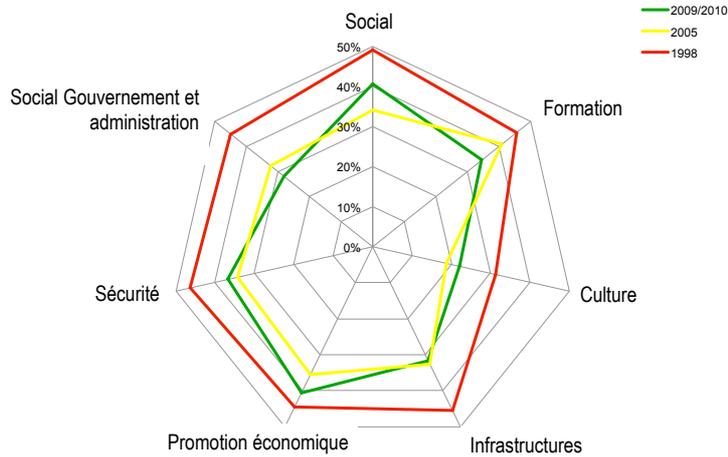
Nombre de politiciens et politiciennes par commune 38

Politiciens/politiciennes pour 1000 habitants 36

Globalement 100'000 personnes exercent une fonction politique au niveau communale en Suisse !

14

Plafond des prestations par domaines



15

Réformes dans les communes (sélection)

Réformes entre les niveaux Commune et Etat

Coopération intercantonale accrue	74.7%
Pourparlers en vue de fusion	49.9%

Réforme du management

Introduction du New Public Management	7.8%
---------------------------------------	------

Décisions:

des exécutifs plus petits	15.8%
un élargissement pour des initiatives et des référendums	13.5%

16

Stratégies cantonales de fusion

- > Principe : de la base au sommet (71% des cantons)
 - > Principe du volontariat
 - > Approche participative
 - > Fusion initiée par les communes ou même réalisées par elles-mêmes
- > Approche du sommet à la base (15% des cantons)
 - > Pilotage de la planification de fusion par le canton
 - > Fusion forcée seulement dans des cas d'exception (ex. Capriasca)
- > L'un comme l'autre (*principe et approche*) (autres cantons)

Instruments pour encourager les fusions

Incitation financière		16 cantons
Aide financière générale	en fonction du nombre d'habitants ; normalement fusion réussie	9 cantons
Aide financière pour des projets de fusion	en fonction du nombre d'habitants ; couvre les coûts de réorganisation	12 cantons
Désendettement		7 cantons
Garanties lors de la péréquation financière	normalement limitées dans le temps	6 cantons
Pas d'incitations financières		20 cantons
Prestations de conseil		20 cantons
Aménagement local spécifique au canton	Guide pratique, modèles de document, etc.	13 cantons
Outil d'évaluation	pour calculer des modifications possibles de péréquation financière lors d'une fusion	11 cantons

Les fusions passent au vote

- > La population accepte la majorité des projets de fusion.
- > Même quand des projets sont refusés, certains des partenaires de fusion soutiennent le projet.
- > Des sondages confirment les idées de fusion, p. ex.
 - > 56% trouvent qu'il y a trop de communes
 - > 46% seraient d'accord avec une fusion avec des communes voisines.
- > Situation critique : quand les personnes âgées sont attachées par un lien émotionnel à leur commune, espace rural (canton d'Argovie)

Impact en Suisse

- > amélioration de la situation financière : 😊
- > amélioration des prestations de service : 😊
- > augmentation de l'attractivité locale : 😊
- > intégration politique des groupes revendicateurs : 😞
- > autonomie communale : 😊
- > gestion améliorée et réduction des dépenses de coordination : 😊
- > motivation des collaboratrices et collaborateurs : 😊😞😞

Que faut-il examiner ?

Approche stratégique :

Quelles dispositions la commune doit-elle prendre pour garantir qu'à l'avenir les objectifs visés seront respectés ?

Rôle idéal du niveau étatique supérieur

- > Les estimations des résultats de fusion devraient être réalistes
- > Les niveaux étatiques supérieurs doivent exiger des communes la transparence.
- > Les niveaux étatiques supérieurs sont en droit d'exiger un minimum de standards des communes tout en tenant compte de la subsidiarité.
Les incitations doivent être aussi bien financières que non-financières.
- > Les fusions de force ne devraient se faire que quand tous les autres moyens ont échoué, mais dans des cas d'exception, elles peuvent s'avérer judicieuses.

Rôle idéal des communes

- > Dans tout projet de réforme, **les avantages** doivent être perceptibles !
- > La proposition de fusion doit être **présentée de façon dynamique**. Il faut une direction politique (acteurs au pouvoir) !
- > Pour que le projet ait des chances de réussir, il faut des **faits persuasifs** aussi bien que des **arguments émotionnels**
- > Lors de réformes, il ne faut jamais perdre de vue l'idée de base : créer des communes qui pensent au **bien-être de la population** et qui utilisent effectivement et efficacement des ressources limitées.

Bibliographie

- Ladner, Andreas/Bühlmann, Marc (2007):** Demokratie in den Gemeinden. Zürich 2007
- Ladner, Andreas/Steiner, Reto/Horber-Papazian, Katia/Fiechter, Julien/Jacot-Descombes, Caroline/Kaiser, Claire (2013):** Gemeindemonitoring 2009/2010. Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung, Bern, 2013
- Steiner, Reto/Ladner, Andreas/Reist, Pascal (2014) (Hrsg.):** Reformen in Kantonen und Gemeinden. Bern, Stuttgart, Wien 2014
- Steiner, Reto/Kaiser, Claire (2010):** Resultate der Befragung der kantonalen Verwaltungen «Gemeindefusionen aus kantonaler Sicht», Bern 2010
- Steiner, Reto (2002):** Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Bern, Stuttgart, Wien 2002