

1. Problématique

La question de la fusion entre les communes se pose aujourd'hui avec une certaine importance au niveau européen: plusieurs communes ont des sérieuses difficultés financières et l'accroissement de la mobilité de la population a faibli les liens avec la commune.

En ce qui concerne la Suisse, petit pays qui compte 3000 communes, la problématique de la fusion entre les communes est assez complexe, étant données les importantes différences qui subsistent entre les différents systèmes communaux des cantons. En plus des problèmes déjà cités plus haut on peut noter que l'administration cantonale et fédérale tendent à déléguer toujours plus de tâches aux communes et lui imposent des charges financières nouvelles.

Face à ces problèmes, la commune est souvent obligé à établir une collaboration intercommunale, qui détermine une perte d'autonomie et -selon certains- de démocratie de la même. La solution proposée avant tout par les administrations cantonales, serait la redéfinition des unités communales dans le but de les rendre plus flexibles, dynamiques et autonomes. Evidemment il faut souligner que le but est toujours le même: optimiser voir maximiser l'efficacité des services publics.

Le débat est loin d'être conclu: les enjeux sont évidemment importants. La commune est en effet l'entité de base du système démocratique. Et si on va agrandir la taille des communes est-ce que on ne court pas le risque de diminuer l'importance de chaque individu? Mais de quelle manière définir ces nouvelles entités? Comment définir les dimensions idéales? Quelles compétences lui attribuer?

2. Comparaisons internationales

Dans tous les pays de l'Europe occidentale l'on cherche à établir un nouveau réseau d'entités locales, à travers les fusions ou à travers la création d'une réforme territoriale. Le but est naturellement la création de communes qui puissent avoir une taille idéale pour accomplir les tâches que l'Etat lui confère.

Etat	Nombre des communes en 1950	Nombre des communes en 1992	Différence
Suède	2281	286	-87%
Danemark	1387	275	-80%
Belgique	2669	589	-78%
Royaume Uni	2028	484	-76%
Allemagne	24272	8077	-67%
Autriche	3999	2301	-42%
Norvège	744	439	-41%
Pays Bas	1015	647	-36%
Finlande	547	460	-16%
Islande	229	197	-14%
Espagne	9214	8082	-12%
Luxembourg	127	118	-7%
France	38814	36763	-5%
Suisse	3097	3021	-2.50%
Grèce	5959	5922	-0.60%
Portugal	303	305	0.70%
Italie	7781	8100	4%

Tableau 1: Evolution du nombre des communes au niveau européen

Comme on peut voir sur le tableau 1, l'évolution du nombre des communes est à la baisse dans presque la totalité des pays considérés. Dans certains pays tels que la Suède (-87%) ou la Danemark (-80%) on a même assisté à une sorte de révolution dans la définition des entités communales. En Suède une politique déterminée de réduction du nombre de communes a été adoptée entre 1952 et 1967, qui a produit comme effet une réduction des entités communales de 1600 unités. Le but de cette politique réformatrice est d'arriver à un effectif de 282 communes au maximum.

A l'autre extrême on trouve l'Italie, pays où il n'y a pas eu de contraction du numéro des communes, mais au contraire une augmentation de 4% des entités communales. La Suisse se trouve dans une position où on trouve une tendance peu prononcée à la contraction du numéro des communes (Suisse : -2.5%). La Suisse est en ligne avec la stabilité institutionnelle qu'on retrouve aussi en France, Italie et Grèce.

Etat	Surface moyenne des communes (km2)	Population moyenne des communes
Islande	523	1288
France	15	1548
Grèce	22	1698
Suisse	14	2209
Luxembourg	22	3214
Autriche	36	3283
Espagne	63	4832
Allemagne	22	4926
Italie	37	7107
Norvège	881	9643
Finlande	743	10889
Belgique	52	16889
Danemark	157	18673
Pays Bas	65	23018
Suède	1573	29815
Portugal	302	32388
Royaume Uni	504	118249

Tableau 2: Taille des communes en fonction de la population et de la surface (1990)

En ce qui concerne la surface moyenne et la population moyenne des communes au niveau européen, on a une récapitulation des données dans le tableau 2. Tout d'abord on peut constater qu'il n'y a pas une relation constante entre les deux variables. En effet les facteurs qui déterminent ces différences ont trait à des conditions géographiques et administratives différentes. On constate que les pays qui se trouvent dans des régions isolées et qui comptent une densité d'habitants faible, ont une très grande surface communale (Islande 523 km², Norvège 881 km²). Par contre à cette grande surface ne correspond pas une population moyenne élevée.

Naturellement ces différences ont aussi une nature administrative. On a vu en effet que certains pays ont déjà effectué d'importantes réformes territoriales au niveau de la définition des entités communales. On peut constater que ces pays sont ceux qui enregistrent la population moyenne communale la plus élevée.

Dans ce cadre la Suisse se situe dans les pays avec une surface moyenne la plus petite entre les pays considérés et avec une population moyenne assez faible. Dans le cas de la Suisse les raisons sont principalement politiques, d'un côté par rapport au fédéralisme et de l'autre par l'absence de réformes territoriales importantes.

3. Evolution du nombre des communes suisses

Entre 1850 et 1990, le bilan des créations et des disparitions de communes donne une diminution de 182 unités. Il faut noter que cette diminution n'est pas uniforme, l'évolution s'avère très différenciée selon le canton :

Canton		Nombre de communes		Variation		Surface moyenne (km ²)	Population moyenne de la commune
		en 1850	en 1990	absolue	%		
Jura	JU*		82			10	807
Graubünden	GR	232	213	-19	8.2	33	816
Fribourg	FR	285	259	-26	9.1	6	825
Ticino	TI	259	247	-12	4.6	11	1142
Thurgau	TG	213	179	-34	16.0	6	1170
Vaud	VD	389	385	-4	1.0	8	1230
Glarus	GL	26	29	3	-11.5	24	1328
Valais	VS	170	163	-7	4.1	32	1533
Uri	UR	20	20	0	0.0	54	1710
Solothurn	SO	132	130	-2	1.5	6	1783
Schaffhausen	SH	36	34	-2	5.6	9	2122
Aargau	AG	246	232	-14	5.7	6	2188
Bern	BE*	519	412	-25	20.6	14	2289
Appenzell I.Rh.	AI	8	6	-2	25.0	29	2312
Appenzell A.Rh.	AR	20	20	0	0.0	12	2611
Neuchâtel	NE	73	62	-11	15.1	13	2645
Nidwalden	NW	12	11	-1	8.3	25	3004
Luzern	LU	110	107	-3	2.7	14	3049
Basel-Landschaft	BL	74	73	-1	1.4	7	3404
Schwyz	SZ	29	30	1	-3.4	30	3732
Obwalden	OW	7	7	0	0.0	70	4146
Sankt Gallen	SG	92	90	-2	2.2	23	4750
Zürich	ZH	197	171	-26	13.2	10	6895
Zug	ZG	11	11	0	0.0	22	7777
Genève	GE	39	45	6	-15.4	6	8426
Basel-Stadt	BS	4	3	-1	25.0	12	66470
TOT Suisse		3203	3021	-182	5.68	14	2233

Tableau 3: Effectif des communes suisses par canton (1850-1990) - source: Annuario statistico ticinese

Ces différences trouvent leurs origine dans des législations cantonales qui peuvent gêner ou pas des procédures de fusion. Il faut en outre considérer la différente typologie des cantons : en ce qui concerne les cantons de plaine, appartenant en général à la partie la plus urbanisée du pays, montrent une forte diminution de communes. Par contre les communes qui se trouvent dans des régions de montagne montrent une forte stabilité.

Création de communes

En 1850, année du premier recensement fédéral, la Suisse compte 3204 communes. En 1860 leur nombre a passé par suite de divisions à 3211. Entre 1860 et 1940, ont été

créés encore 28 nouvelles communes. Les causes de la création de ces nouvelles entités sont à rechercher dans la forte croissance démographique et dans la taille supérieure par rapport à la moyenne de l'époque, tant au point de vue de l'étendue du territoire que de la population.

Cantons	Uri Schwytz Bâle-Campagne Saint-Gall Fribourg Genève	Zurich Berne Argovie	Glaris Grisons Tessin	Valais
Communes	1	2	3	7

Tableau 4 : Numéro total de communes créées par canton

Comme on peut le voir sur le tableau 4, la plus part des nouvelles communes ont été créées dans des cantons de montagne tel que le Valais, les Grisons et le Tessin. La raison est à rechercher dans le fait que la surface de ces communes était supérieure par rapport à la surface moyenne.

Fusion de communes

En ce qui concerne les communes disparues par fusion ou absorptions entre 1860 et 1970 elles sont 167. Leur répartition démographique est la suivante :

Population	<100	100-200	200-500	500-1000	1000-2000	2000-5000	5000-10000	>10000	inconnu
1860-1970	42	30	30	17	12	17	8	9	2

Tableau 5 : Communes disparues en fonction de la population communale

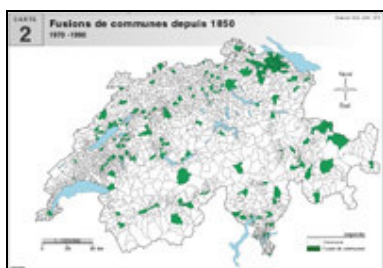
Comme on peut voir sur le tableau 5, 102 communes sur un total de 167 (soit 61%) avaient moins de 500 habitants. La plus part de ces communes sont de type rural et situées hors des zones d'attraction urbaine.

Chronologiquement elles ont disparu en deux phases principales: une quarantaine dans la période 1860-1890 et une vingtaine entre 1950 et 1970. A la première phase correspondent des communes rurales de petite taille ou bien des communes qui répondaient activement aux modifications des constitutions cantonales de l'époque. En ce qui concerne les communes disparues entre 1950 et 1970, il s'agit souvent de fusions générées par l'exode rural qui a dépeuplé les communes rurales.

A l'autre extrême, 32 communes disparues avaient plus de 2000 habitants, 9 même plus de 10'000 habitants. Il s'agit de zones suburbaines absorbées par le centre ville. On compte 19 communes absorbées par la ville de Zurich, 5 communes pour Winterthur, 5 communes pour Frauenfeld. En ce qui concerne ces communes qui ont disparu en dehors des régions rurale, on note une évolution régulière à partir des années '30, où la fusion répond aux besoins des agglomérations en rapide croissance.

Pendant les années '90 l'effectif des communes a encore diminué et en 1997 la Suisse comptait 2940 communes (fonte: La vie économique, 7/97, p 41). Cette diminution est due essentiellement aux réformes territoriales entreprises par les cantons de Thurgovie et en partie de Fribourg, qui ont eu comme effet un important processus de fusion.

📄 Carte 2 « Les fusions de communes en Suisse »



Variable : Fusion de communes

Sur cette carte on peut voir la répartition géographique des fusions de communes au niveau suisse. On y constate tout d'abord la présence d'un gros group de communes qui ont adopté cette solution dans la Suisse Nord Orientale. Il s'agit en effet des communes du canton de Thurgovie, un des rares cantons qui a développé une politique de reformes territoriales importante.

En ce qui concerne la distribution des autres communes on peut noter une certaine uniformité sur le plateau, avec des concentrations là où on a assisté à une forte urbanisation. D'autre part on constate également la présence de fusion dans les régions périphériques du pays.

4. Les raisons des fusions

Quels sont les conditions et les facteurs qui déterminent une possible fusion? Pour répondre à cette question et déterminer par conséquent les facteurs qui agissent dans la réalité Suisse, on doit distinguer deux cas différent :

En agglomération urbaine	Communes rurales
<p>On peut définir tout d'abord des facteurs objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ La contiguïté des territoires; ⇒ Une forte densité de population résultant d'une exigüité du territoire ou de la rareté des terrains à bâtir; ⇒ Une composition socioprofessionnelle analogue de la population; ⇒ Une inter dépendance économique et la multiplication de services publics communs; ⇒ Une situation financière analogue et une politique fiscale harmonisée <p>On est en outre en présence de facteurs subjectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Présence d'autorités municipales provenant de la même aire politique; ⇒ Présence d'une tradition de rapports réciproques 	<p>Dans les régions rurales les facteurs objectifs sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Difficultés au niveau des ressources humaines, matérielles et/ou financières pour accomplir les tâches de base confiées aux communes (épuration des eaux, école); ⇒ Une situation financière analogue. <p>En ce qui concerne les facteurs subjectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Présence d'autorités municipales provenant de la même aire politique; ⇒ Présence d'une tradition de rapports réciproques, tradition qui se contraste avec la sensibilité des régions rurales, attachées à leur identité communale.

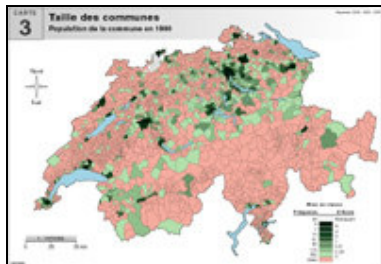
Quels sont les conditions et les facteurs qui s'opposent à une possible fusion?

⇒ Eléments d'ordre subjectif qui tiennent aux attitudes des autorités municipales et de la population.
 ⇒ Eléments d'ordre administratif, liés à la législation cantonale en vigueur. On peut signaler deux cas particuliers:

- 1) Les états où les dispositions constitutionnelles rendent nécessaire la consultation de l'ensemble du corps électoral cantonal (Appenzell Int. Et Ext., Glaris, Obwald, Schwytz, Uri, Zoug);
- 2) Les cantons qui connaissent l'institution de la commune bourgeoise. Dans ces cas une fusion voulue par les communes politiques peut s'opposer aux intentions des autorités bourgeoises (pour des raisons financières).

Souvent les communes font face aux problèmes de ressources grâce à l'association de communes, limitant par conséquent le recours à la fusion. La solution de l'association permet à la commune de sauvegarder une certaine existence tout en lui permettant d'assumer ses tâches.

📄 Carte 3 « Population de la commune en 1990 »

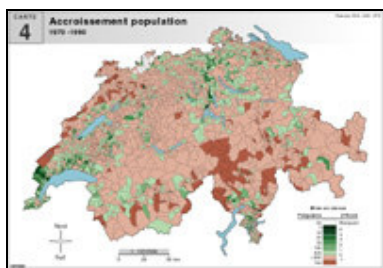


Variable : Population communale

Sur cette carte on peut voir la répartition géographique de la population des communes. On y voit une concentration sur le plateau suisse et naturellement en correspondance des zones urbanisées.

Si on fait une confrontation avec la répartition des fusions communales (carte 2), on peut constater que les communes qui ont une forte population sont souvent le résultat d'un processus de fusion intercommunale.

Carte 4 « Accroissement de la population »

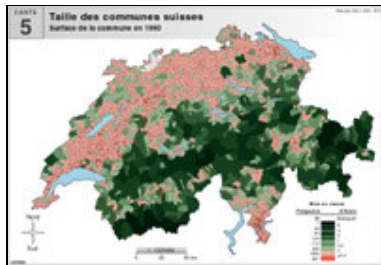


Variable : Accroissement de la population 1970-1990

Sur cette carte on peut voir la répartition géographique de l'accroissement de la population communale entre 1970 et 1990. On constate que l'accroissement est positif et numériquement important dans les régions de plaine autour des zones urbaines et dans les villes elles-mêmes. Le solde est par contre négatif dans les régions périphériques des Alpes et du Jura.

Si on fait une confrontation avec la répartition des fusions de communes (carte 2) on peut noter que les communes qui ont opté pour la fusion sont souvent des communes avec un taux d'accroissement extrême, soit négatif, soit positif. En effet il est facile d'imaginer que soit dans le premier cas, soit dans le deuxième, les structures de la commune sont très sollicitées. Ceci a comme effet un ajustement structurel qui peut aboutir dans la fusion.

📄 Carte 5 « Surface de la commune »



Variable : Surface de la commune en 1990

Sur cette carte on peut voir la répartition géographique de la surface communale. Dans les régions de montagne on a naturellement une surface importante, mais aussi pour certaines villes (Zurich, Winterthur, Genève). D'autre part les communes avec une surface limitée se trouvent surtout dans les régions de plaine.

Les indications qui nous donnent les cartes vont tous dans la même direction : l'entité communale suisse n'est pas homogène, elle se présente sous un nombre important de formes. Ceci est une information importante si l'on veut analyser la problématique de fusions de communes.

5. Conclusions

La fusion des communes est une solution extrême qui veut résoudre les problèmes de la coordination intercommunale, de l'adaptation des politiques fiscale et de l'aménagement. Mais est-ce que la fusion des communes crée une nouvelle entité plus viable et plus autonome?

En ce qui concerne les petites communes, la fusion permet de résoudre le problème de la rationalité administrative, mais pour ce qui est l'assainissement des finances elle ne donne pas lieu à des grand changements: l'union de deux situation difficiles ne peut pas donner un résultat financier meilleur. La situation peut s'améliorer à court termes, grâce aux aides financiers que les cantons fournissent pour aider le processus de fusion.

En ce qui concerne la fusion de communes dans des zones d'agglomération, elle permet de résoudre le problème de l'imbrication des territoires communaux et d'homogénéiser la répartition des services communaux.

La discussion entre fauteurs et opposants à la redéfinition des entités communales en Suisse est loin d'être conclue. D'une part les partisans de la fusion nous illustrent leur propos sur la base des théories économiques qui régissent le monde économique privé: rationalisation des ressources, maximisation des profits, minimisation des coûts. D'autre part les opposants à la solution de la fusion des communes proposent des solution alternatives tel que la collaboration intercommunale.

Le but est évidemment commun: résoudre les problèmes humains, matériels et financiers des communes suisses. Pour ce faire in ne faut surtout pas oublier que la commune n'est pas seulement une entité économique. Elle a aussi des composantes liées à l'identité et aux spécificités de la population, une tradition fédéraliste centenaire et des situations géographique très hétérogènes.

6. Bibliographie

- OFS (Office Fédéral de Statistique), Atlas structurel de la Suisse, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 1997
- Il cantone e i suoi comuni, L'esigenza di cambiare, Dipartimento delle Istituzioni Sezione Enti Locali
- Communes et régions d'Europe, n.ro 56 et 48, APB 1474+ APB 1137
- L'avenir de l'autonomie communale à l'aube du 3. Millénaire, Institut du Fédéralisme de Fribourg, Fribourg 1992
- Meylan J., Gottraux M., Dahinden P., Les communes suisses et autonomie communale, Imprimeries Populaires, Lausanne 1972