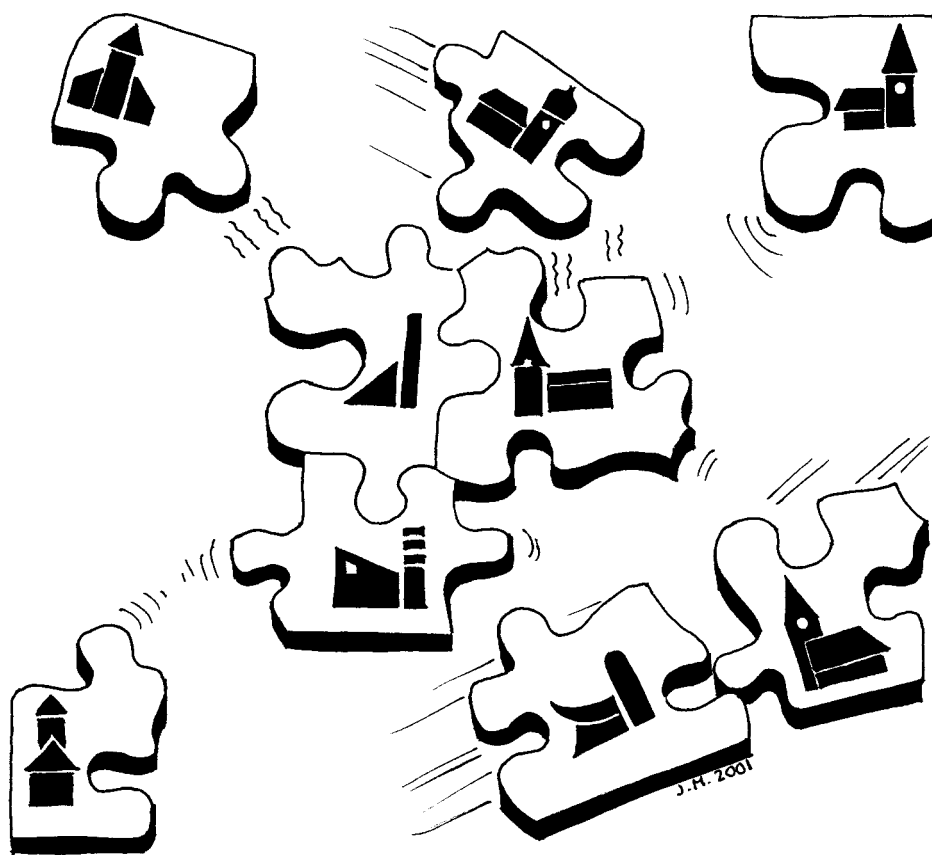


L'ESPACE LOCAL EN MUTATION

Katia Horber-Papazian Ed.



PRESSES POLYTECHNIQUES ET UNIVERSITAIRES ROMANDES

L'ESPACE LOCAL EN MUTATION

L'ESPACE LOCAL EN MUTATION

Katia Horber-Papazian Ed.

Egalement publiés aux Presses polytechniques et universitaires romandes:

Dynamiser les ressources humaines

Une approche intégrée pour les services publics et entreprises privées,
compatible avec les normes qualité

Yves Emery et François Gonin

Un langage pour l'organisation

L'approche Ossad

Jean-Loup Chappelet et Jean-Jacques Snella

L'administration dans tous ses états

Réalisations et conséquences

Yves Emery Ed.

Illustration de couverture: Jacques Macquat

Les Presses polytechniques et universitaires romandes sont une fondation scientifique dont le but est principalement la diffusion des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et de l'Institut National des Sciences Appliquées de Lyon, d'autres universités et écoles d'ingénieurs francophones. Le catalogue de leurs publications peut être obtenu par courrier aux Presses polytechniques et universitaires romandes, EPFL – Centre Midi, CH-1015 Lausanne, par E-Mail à ppur@epfl.ch, par téléphone au (0)21 693 41 40, ou par fax au (0)21 693 40 27.

Vous pouvez consulter notre catalogue général sur notre site web

<http://www.ppur.org>

© 2001, Presses polytechniques et universitaires romandes,
CH – 1015 Lausanne.

ISBN 2-88074-472-5



Imprimé en Suisse

Tous droits réservés.

Reproduction autorisée uniquement après accord écrit de l'éditeur
et mention complète de la source.

TABLE DES MATIÈRES

Préface	
<i>Michel Bassand</i>	VII
Introduction	
L'espace local en mutation	
<i>Katia Horber-Papazian</i>	IX
PARTIE I	
L'ESPACE LOCAL EN MUTATION : ÉTAT DES LIEUX	
Chapitre 1	
Collaborations et fusions dans les communes suisses	
<i>Andreas Ladner</i>	3
Chapitre 2	
Les instruments juridiques de la collaboration intercommunale	
<i>Pierre-Louis Manfrini et Nicolas Wisard</i>	17
PARTIE II	
LA REDÉFINITION DE L'ESPACE LOCAL : ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION	
Chapitre 3	
La fusion de communes : éléments d'étude pour une dimension de référence	
<i>Bernard Dafflon</i>	39
Chapitre 4	
Collaboration ou fusion de communes : conditions économiques	
<i>Nils Soguel</i>	63

Chapitre 5	La région comme processus dynamique et comme producteur de sens <i>Claude Raffestin</i>	85
Chapitre 6	Les conditions d'émergence d'une structure institutionnelle supralocale <i>Katia Horber-Papazian et Serge Terribilini</i>	95
PARTIE III		
LA RESTRUCTURATION DE L'ESPACE LOCAL D'INTERVENTION : LE PLAIDOYER DES PRATICIENS		
Chapitre 7	La coordination de l'action communale : une nécessité pour être entendu politiquement <i>Michel Hug</i>	107
Chapitre 8	Pour un renforcement de la collaboration régionale dans le domaine de l'action sociale <i>Philippe Meystre</i>	113
Chapitre 9	Le passage de la collaboration à l'agglomération : une opportunité pour les élites locales <i>Anne Holenweg-Rouyet</i>	121
Chapitre 10	Agglomération : les leçons de l'expérience fribourgeoise <i>Dominique de Buman</i>	133
Chapitre 11	Le redécoupage politique : une arme pour les régions périphériques <i>Christelle Melly</i>	139
Chapitre 12	La régionalisation ou la revalorisation du rôle des communes <i>Georges Grosjean</i>	145
Conclusion	L'avenir institutionnel de l'espace local : une subtile architecture <i>Katia Horber-Papazian</i>	153

PRÉFACE

Michel BASSAND,
Professeur de sociologie, directeur de l'IREC

Alors que la globalisation-mondialisation se développe, accompagnée de débats véhéments approuvateurs ou contestataires, surgit la question locale suscitant elle aussi des débats déchirants. La métropolisation s'infiltré dans ces disputes... Ces bouleversements sonnent-ils le glas de l'espace local ? Quelles adaptations met-il en œuvre pour faire face à ces turbulences ? Et en fait à quelle réalité l'espace local correspond-il : quartiers ? communes ? agglomérations urbaines ? régions ?

Par ces quelques questions, l'espace local apparaît comme un thème fondamental des sociétés contemporaines. La mondialisation et la métropolisation impliquent nécessairement la dynamique de l'espace local. Elles sont liées dialectiquement. Contrairement à ce que d'aucuns pensent, ces changements macrosociaux ne signifient pas la mort de la question locale. Les modalités les plus fréquentes de par l'Europe consistent :

- à inciter les communes à collaborer entre elles plus ou moins intensément sur des thèmes précis,
- à fusionner dans des entités nouvelles en se maintenant selon des modalités diverses, ou en disparaissant totalement l'espace local étant dès lors représenté par la nouvelle entité, etc.

La Suisse évidemment n'échappe pas à ce champ d'expérimentation et à ce grand débat. Ils sont de la plus grande importance, ils contribueront directement à la structure de la société nouvelle qui est en gestation.

Le livre de Katia Horber-Papazian est donc fort opportun. Il réunit les contributions des meilleurs spécialistes suisses. Il nous permet de saisir et de comprendre toute la complexité de l'espace local.

Dans ce pays dont les institutions fédérales donnent une place de choix à la commune, on pouvait s'attendre à ce que cette dernière, face aux métamorphoses du monde contemporain, s'enferme dans une attitude et des pratiques de résistance. Or il n'en est le plus souvent rien. La plupart des communes suisses se lancent en effet dans des expériences plus ou moins innovatrices et audacieuses. Avec quels résultats ?

C'est le mérite de ce livre de présenter nombre d'entre elles de manière objective et de mettre en relief les conséquences de ces tentatives.

Pour tous ceux qui s'intéressent à la Suisse et à ses institutions politiques, ce livre est indispensable.

INTRODUCTION

L'ESPACE LOCAL EN MUTATION

Katia HORBER-PAPAZIAN,
Professeur de politique locale et
d'évaluation des politiques publiques à l'IDHEAP

Maillon central de l'architecture politique suisse, les communes sont souvent le point de référence identitaire des citoyens, comme celui de l'organisation administrative de proximité.

Au nombre de 2896 en janvier 2001, elles se caractérisent par leur diversité. Diversité démographique, de superficie, diversité socio-économique, de ressources, ou encore diversité des problèmes à résoudre et des besoins à satisfaire. Diversité enfin de marge de manœuvre, soit d'autonomie, celle-ci relevant du droit cantonal qui les régit. Un point cependant les caractérise toutes : leur espace et leurs modes d'intervention sont aujourd'hui largement remis en cause.

Cette remise en cause est en particulier due à l'accroissement des domaines d'intervention des collectivités publiques et aux nombreuses entreprises de redistribution des tâches entre Confédération, cantons, et communes, qui ont engendré des reports de compétences en cascade sur celles-ci. Pour les plus petites d'entre elles, ce report est d'autant plus problématique qu'il exige des structures et des moyens adaptés qui, souvent, ne sont pas disponibles. Pour les communes plus grandes, en particulier dans les agglomérations, les problèmes concernent avant tout les effets de débordement, la commune-centre offrant des prestations dont les communes environnantes bénéficient sans pour autant accepter d'en assumer les charges. Dans tous les cas, la question de la remise en cause des limites existantes de l'espace de

l'action publique et des critères qui y président est à l'ordre du jour. La plupart des politiques publiques à mettre en oeuvre au niveau communal ne peuvent en effet plus être gérées à cette seule échelle pour des questions d'efficacité politique, d'économies d'échelle et de nécessaire professionnalisme. C'est ce qui explique que l'on assiste à une multiplication de structures de collaboration, doublée par une fonctionnalisation des espaces d'intervention. Chaque politique publique a en effet tendance à s'autonomiser et à développer son espace et ses limites propres, correspondant à l'échelle des problèmes à résoudre et dépassant le plus souvent les frontières communales proprement dites, ce qui provoque un décalage entre « territoire fonctionnel » (espace des politiques publiques) et « territoire institutionnel » (communes)¹. Pour permettre aux communes de faire face à cette situation, les législations cantonales se sont adaptées et leur offrent la possibilité d'agir à des échelles intercommunales sous des formes diverses.

- L'entente intercommunale fait l'objet d'une convention écrite qui en détermine le but, l'organisation, le mode de répartition des frais, ainsi que les modalités de résiliation.
- L'association de communes est une corporation publique dotée d'une personnalité juridique propre et d'un organe supracommunal, qui implique un engagement important et durable. Ce genre d'association comporte généralement une assemblée des délégués, qui sont désignés par le conseil communal et un comité de direction. Toute modification essentielle des statuts doit être approuvée par chacune des communes associées. L'association peut gérer des investissements directement ou indirectement.

On distingue deux types d'association de communes:

- L'association à but unique. Il s'agit d'une structure de collaboration réunissant plusieurs communes autour d'un seul objet.
- L'association à buts multiples permet, quant à elle, l'accomplissement de plusieurs tâches. Certains cantons, comme Fribourg, autorisent l'association à buts multiples pour des tâches connexes. D'autres, comme Vaud ou Neuchâtel, n'exigent pas la connexité des tâches et acceptent des structures à géométrie variable.

¹ LERESCHE J.-P., JOYE D. et BASSAND M. (1995), *Métropolisations, interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Genève : Georg.

- L'agglomération est une forme de collaboration qui, pour l'instant, existe formellement dans le canton de Fribourg. Les autorités de ce canton ont façonné une législation permettant de créer une nouvelle structure institutionnelle à part entière (excepté le fait qu'elle n'est pas habilitée à lever d'impôts) avec des organes décisionnels élus par les citoyens des communes concernées. D'autres cantons envisagent d'instituer des agglomérations pour faire face à l'exode des personnes physiques et morales et lutter contre le déséquilibre financier qui existe généralement entre les communes-centre et leurs homologues environnantes.
- Enfin, la fusion de communes qui permet de réunir deux, voire plusieurs communes, pour créer une nouvelle entité juridique.

Si une enquête menée par Ladner, et présentée dans cet ouvrage, met en évidence que 67% des communes disent avoir eu davantage recours à la collaboration ces dernières années, il est intéressant de constater que moins de 20% de ces mêmes communes collaborent sous la forme d'associations dans des domaines tels que l'administration communale, la police communale, ou l'aménagement du territoire. La collaboration est ainsi surtout présente lorsqu'il s'agit de partager le coût d'infrastructures lourdes.

Il est également important de relever que, même si la possibilité est offerte aux communes de recourir à de nouvelles formes de collaboration, dont notamment la collaboration à buts multiples, celle-ci rencontre peu d'engouement. Il en va de même pour la création d'agglomérations, aucune n'ayant jusqu'ici vu le jour. Quant à la question de la création de régions, elle tient en haleine les Constituantes, mais nombreux sont les arguments qui s'opposent, parfois de manière passionnelle, à la création d'un nouvel échelon institutionnel. Enfin, en matière de fusion, seules 137 fusions de communes ont été conclues en Suisse depuis 1970 et toutes les tentatives de rendre les fusions obligatoires se sont heurtées à de si fortes oppositions qu'elles ont dû être abandonnées. Il y a donc un décalage entre le champ des possibles et la réalité. Décalage que beaucoup d'acteurs concernés expliquent par la crainte de perdre leur autonomie.

Ainsi, dès qu'il s'agit de partager plus que des charges, donc de répartir des compétences et de revoir les frontières de l'intervention communale, les blocages sont forts. Si les résistances à toute remise en cause des frontières d'intervention sont telles, c'est que chaque fron-

tière remplit un certain nombre de fonctions² (traduction, régulation, différenciation et relation) dont les implications sociales, politiques, culturelles ou économiques ne sont pas négligeables. Les risques de conflit s'avèrent d'autant plus forts que le territoire local est non seulement le lieu d'une multitude d'enjeux, mais constitue un enjeu en lui-même, puisqu'il représente une ressource pour nombre d'acteurs. Or revoir des espaces d'action conduit inmanquablement à changer d'échelle dans la prise de décision et la gestion des politiques publiques, ce qui peut entraîner une modification importante de la structure du pouvoir local et régional.

Accepter de revoir l'espace d'action communal implique de le questionner. C'est l'objet de cet ouvrage.

Divers regards se sont croisés, ceux de praticiens, de responsables politiques et d'académiciens, pour faire le bilan des différents découpages que connaît le territoire communal aujourd'hui, mettre en évidence ses limites, ses tensions, faire état d'expériences en cours et ouvrir de nouvelles perspectives. Leurs interventions permettent, dans une première partie, de dresser un état des lieux des mutations de l'espace local, puis, dans une deuxième partie, de fournir des éléments de réflexion pour la redéfinition de l'espace local et, enfin, dans une troisième partie, de présenter le plaidoyer des praticiens en faveur d'une restructuration de cet espace.

L'idée de réunir les textes présentés dans ce livre est née il y a trois ans, à l'issue d'un séminaire de politique locale de l'IDHEAP intitulé « Quelles structures, quels outils pour faire face aux tâches communales ? »³. C'était une gageure que de décider de les publier, puisque chaque jour le débat évolue, de nouvelles interrogations

² Pour plus de précisions, voir : RAFFESTIN C., 1993, « Autour de la fonction sociale de la frontière » in *Espaces et sociétés* 70-71, pp. 157-164. Voir également la contribution de Raffestin dans cet ouvrage.

³ Cet ouvrage n'aurait jamais pu voir le jour sans le soutien des membres de mon équipe, des participants au séminaire « Quelles structures, quels outils pour faire face aux tâches communales ? », ainsi que du groupe d'accompagnement du cours de politique locale. Ce groupe est composé de représentants des associations de communes des cantons de Fribourg, Vaud, Genève, des associations de secrétaires et fonctionnaires communaux des cantons de Vaud, Genève, Neuchâtel, Valais et du Jura bernois, des services des communes des cantons de Fribourg, Neuchâtel et du Jura, ainsi que de la Conférence des Maires du Jura bernois. Enfin, je tiens à remercier tout particulièrement Gabriela Chaves, Alexandre Mariéthoz et Serge Terribilini, pour leurs remarques et pour l'appui qu'ils m'ont fourni dans l'élaboration de cet ouvrage.

surgissent, risquant de rendre l'analyse obsolète. Ces textes permettent cependant au lecteur de faire le point, de saisir en quoi et pourquoi dans un domaine aussi complexe les solutions toutes faites ou uniformes n'ont aucun sens et aucune chance d'aboutir.

Le territoire local est en mutation. Chaque mutation est porteuse de peurs, de forces contraires, d'énergies nouvelles. Laissons à ses acteurs le temps de trouver leurs marques, acceptons les solutions transitoires et l'incertitude qui leur est liée.

PARTIE I

L'ESPACE LOCAL EN MUTATION : ÉTAT DES LIEUX

CHAPITRE 1

COLLABORATIONS ET FUSIONS DANS LES COMMUNES SUISSES

Andreas LADNER

Chargé d'enseignement à l'Institut de sciences politiques
de l'Université de Berne

CARACTÉRISTIQUES DES COMMUNES SUISSES

Les communes politiques représentent un pilier fondamental du système social et politique de la Suisse. Même si leur autonomie et leur importance en tant que cellule de base de la démocratie sont en partie victimes d'une exagération quasi mythique, elles jouissent néanmoins d'un champ d'action propre relativement étendu et d'une large autonomie financière. Sur le plan international, il est surtout remarquable qu'environ un tiers des recettes fiscales totales dans ce pays soit perçu par les communes elles-mêmes. La grande hétérogénéité en matière de structure et d'organisation politique est un autre trait caractéristique des communes suisses¹.

Si l'on tient compte des énormes changements sociaux intervenus au cours des 150 dernières années, les atteintes à l'étendue territoriale des communes sont d'autant plus minimales. Le découpage communal peut être considéré comme l'une des grandes constantes du paysage

¹ LADNER A., 1991, *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz*, Zürich : Seismo Verlag Sozialwissenschaften und Gesellschaftsfragen.

politique de la Suisse. Le 1^{er} janvier 2001, la Suisse comptait 2896 communes. En 1850, peu après la fondation de la Confédération (1848), elles étaient encore au nombre de 3203. Depuis cette date, on n'enregistre donc qu'une perte nette de 307 communes, soit un peu moins de 10%, constituée de quelque 380 dissolutions de communes et d'un peu plus de 70 créations de communes.

Comparée au niveau international, la Suisse appartient – de ce point de vue en tout cas – aux pays méditerranéens. En dépit de la croissance démographique, la plupart des pays du nord de l'Europe ont drastiquement réduit le nombre de leurs communes au cours du temps, en particulier entre 1950 et 1980². Seule l'évolution en France, où la diminution de seulement 4% de l'effectif des communes est encore plus faible, est comparable à la Suisse.

Le fait que le nombre de communes en Suisse se soit peu modifié est lié, entre autres, à leur importance politique. En outre, les jurisprudences cantonales entravent en partie aussi une dissolution des communes, processus qui est assorti d'obligations ou qui exige d'emprunter la voie compliquée d'une modification constitutionnelle. Un autre obstacle est plutôt de nature financière et est justifié, du moins partiellement, par la souveraineté des communes en matière fiscale : une commune riche ne fusionnera pas sans autre avec une commune plus pauvre. Des motifs d'ordre politique et social au niveau local (rivalités, litiges de frontières, etc.) peuvent également constituer une raison de maintenir les limites communales existantes.

Le nombre d'habitants en moyenne par commune au 1^{er} janvier 1999 est de 2423. La valeur médiane se situe à 840,5, c'est-à-dire que la moitié de toutes les communes suisses enregistrent moins de 840 habitants. S'il y a 150 ans, une grande partie de la population vivait encore dans de telles petites communes, la proportion s'est beaucoup réduite depuis lors. Sur une population totale d'environ 2,4 millions en 1850, 42% vivaient dans des communes de moins de 1000 habitants ; en 1990, ce pourcentage est tombé à 10% sur environ 7 millions d'habitants. Un nombre nettement plus important de personnes habitent aujourd'hui des communes de 2000 habitants et plus. L'évolution la plus marquante est naturellement celle des communes de 10 000 habitants et plus qui regroupent en 1990 plus de 40% de la population de la Suisse, alors que ce taux n'était que de 6% environ il y a 150 ans.

² Ainsi la Suède de 89%, le Danemark de 80%, la Belgique de 78%, la Grande-Bretagne de 68%, la RFA de 64%, l'Autriche de 43% et la Norvège de 40%.

TÂCHES CROISSANTES ET LIMITES DE PERFORMANCE

A l'origine, les communes étaient surtout en charge de l'utilisation des biens communautaires et de l'assistance aux pauvres, et les recettes étaient produites sous forme de paiements en nature et de corvées. Avec le temps, les tâches se sont multipliées. Mis à part les services communautaires, comme le maintien de l'ordre et de la sécurité publics au niveau local, le contrôle des habitants, l'organisation d'élections et de votations ainsi que de recensements de la population, les communes assument aussi toute une série d'importants services d'approvisionnement et d'élimination (eau, électricité, gaz, ordures ménagères et eaux usées) ainsi que le vaste secteur de la sécurité sociale, la construction et l'entretien des routes et parfois d'un réseau de transports publics, les services de santé, la formation, la culture et les loisirs.

L'important développement des infrastructures publiques (écoles, approvisionnement en eau, épuration des eaux usées) au cours des années de haute conjoncture (années 1960) a entraîné un accroissement des tâches courantes en matière d'exploitation et de gestion budgétaire et comptable. De plus, des projets publics complexes et toujours plus coûteux ainsi que des obligations croissantes (aménagement du territoire, protection de l'environnement) rendent le recours à des spécialistes de plus en plus impératif. Outre les compétences techniques requises aujourd'hui, les exigences politiques à l'encontre des communes ont également augmenté ces dernières années. Contrairement aux problèmes décisionnels spécifiques à la phase de structuration et de développement des communes, les questions à trancher dans les années 1980 et 1990 ne relèvent pas seulement de savoirs professionnels mais surtout de systèmes de valeurs.

Même si la capacité administrative et la capacité concurrentielle apparaissent comme globalement positives, de nombreuses communes se heurtent à des limites de performance, dans certains domaines en particulier. Aux dires des secrétaires communaux, l'accomplissement des tâches communales est surtout devenu difficile pour ce qui a trait à la « nouvelle pauvreté/assistance sociale » et au « chômage »³. Ici, une commune sur trois indique avoir atteint ses

³ Les données présentées dans cet article proviennent d'une enquête effectuée en 1998 dans le cadre du Programme prioritaire du Fonds national suisse de la recherche scientifique « Demain la Suisse ». Elles ont été recueillies auprès des secrétaires communaux de l'ensemble des communes suisses. 2914 secrétaires communaux ont reçu ce questionnaire et 84.5 pour cent nous l'ont renvoyé.

limites. Les deux domaines sont assez étroitement liés à la conjoncture économique. Il est à noter que le problème de la maîtrise du chômage ne s'est plus accentué par rapport à 1994⁴, mais que la situation de l'assistance sociale, elle, s'est quelque peu aggravée. Cela pourrait signifier que l'introduction des Offices régionaux de placement (ORP) a contribué à décharger les communes.

Relevons que les problèmes apparus comme aigus au début des années 1990 se sont en partie aplanis. Il en va ainsi des domaines « gestion des déchets », « protection de l'environnement », « aménagement du territoire et plans de zones » et « octroi de permis de construire », où la surcharge n'a pas augmenté voire a même diminué. Quatre ans plus tôt, ces problèmes comptaient encore parmi les plus importants des communes.

D'autres aspects des tâches communales présentent, par contre, de nouvelles difficultés. Des limites de performance se dessinent de plus en plus en matière d'intégration des étrangers et d'assistance aux demandeurs d'asile, ainsi que dans les domaines de la protection civile, du sport et des infrastructures sportives. Enfin, la position des autorités communales elles-mêmes (l'exécutif) dans l'échelle des limites de performance atteintes ou dépassées est frappante. Elle peut renvoyer aussi bien à la question de la surcharge qu'à la difficulté de trouver des candidates et des candidats suffisamment qualifiés et aptes à la gestion politique.

Une certaine pression se fait également sentir au niveau de la situation financière. Bien qu'environ 40% des communes suisses soient parvenues en 1998 à boucler leurs comptes par un excédent de recettes, un tiers à peu près d'entre elles sont dans les chiffres rouges et 30% environ présentent des comptes communaux équilibrés sur les trois dernières années. Par rapport à 1994, le pourcentage des communes présentant un déficit n'a que très légèrement régressé, ce qui laisse supposer qu'il s'agit ici effectivement de communes structurellement faibles. En outre, le nombre de communes dont l'évolution des recettes fiscales réelles était en hausse a diminué.

Comment les communes réagissent-elles à toutes ces nouvelles exigences? On peut dire, de façon générale, que les communes ont réagi par une simplification des procédures de décision. Une autre

⁴ Les même questions avaient déjà été posées en 1994 dans le cadre d'un autre projet du Fonds national [cf. GESER H. *et al.*, 1996, *Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels*, Zürich, s. n.].

manière d'augmenter la performance a été de développer les services administratifs et de déléguer des tâches à des tiers. Les réformes du système politique, comme par exemple la modification de la procédure d'élection de l'exécutif (majoritaire ou proportionnelle), la modification du nombre des membres de l'exécutif ou la mise en place d'un parlement communal, n'occupent que la part congrue des réformes entreprises. Il faut dire que de tels changements ne contribuent que modérément à une amélioration des prestations. Une nouvelle répartition des tâches entre canton et communes, une collaboration intercommunale (CIC) intensifiée et une éventuelle fusion entre des communes sont des réformes plus significatives. Dans les lignes qui suivent nous allons traiter les deux dernières de ces stratégies de réformes.

Selon la manière d'interpréter les choses, la collaboration intercommunale peut être vue comme un modèle de réforme autonome ou comme un prélude à une fusion. C'est une question empirique de savoir si des fusions de communes sont envisagées plus facilement dans les cantons avec une collaboration intercommunale intense. Nous allons tenter de répondre à cette question à la fin de cet article.

LA COLLABORATION INTERCOMMUNALE

La collaboration intercommunale n'est pas seulement encouragée par les cantons (cf. par exemple Berne⁵ et Lucerne), qui la considèrent comme une nécessité et surtout comme une réforme moins problématique sur le plan politique que la fusion des communes, mais elle revêt une importance croissante dans les communes elles-mêmes. Pratiquement deux tiers des communes interrogées indiquent que la collaboration avec d'autres communes s'est intensifiée durant les cinq dernières années. Pour environ un tiers d'entre elles (36,1%), l'étendue de la collaboration n'a pas changé et seule une infime partie (0,6%) signale une baisse d'intensité des contacts.

La forme classique de la collaboration intercommunale est l'association de communes (syndicat de communes). L'association de communes est une corporation de droit public. On assiste toutefois depuis peu à l'émergence de nouvelles formes d'organisation de droit

⁵ La nouvelle loi sur les communes du canton de Berne prévoit notamment la possibilité de raccourcir les prestations allouées aux communes qui se refusent à une collaboration.

privé. Des exemples de collaboration intercommunale se retrouvent dans pratiquement tous les secteurs. Elle se pratique le plus fréquemment dans les domaines suivants : écoles, prestations médicales, épuration des eaux/canalisation, gestion des déchets, protection civile, aide et assistance aux personnes âgées et approvisionnement en eau (fig. 1). Ici, une commune sur deux au moins accomplit ces tâches en collaboration avec une autre commune⁶.

Le potentiel de développement de la collaboration intercommunale est encore considérable sous de nombreux autres aspects. En effet, moins de 20% des communes collaborent dans les domaines de l'administration communale (informatique, comptabilité, contrôle des habitants, chancellerie, gestion du personnel), de la police communale, de l'assistance aux requérants d'asile, de l'aménagement du territoire et des plans de zones, de l'octroi de permis de construire, des travaux publics, de la protection du paysage et des sites, des autorités communales, de la protection de l'environnement, des transports individuels et de l'intégration des étrangers.

Certaines tâches n'ont fait l'objet d'une coopération renforcée que depuis peu : dans près d'un tiers des communes, une collaboration intercommunale s'est instaurée, entre 1994 et 1998, seulement en ce qui concerne l'aide et l'assistance aux chômeurs. La coopération en matière de protection civile (un peu plus de 20% des communes) et en matière de service du feu et de soins médicaux (15%) est également de date récente.

Quels sont les cantons avec une collaboration intercommunale particulièrement accentuée? Sur 32 tâches proposées, les communes suisses collaborent en moyenne pour l'accomplissement de 9 tâches. Les différences entre les cantons sont considérables et varient entre six dans les cantons de Jura, de Bâle-Campagne et de Schaffhouse et 14 dans les cantons d'Obwald et d'Appenzell Innerrhode (fig. 2). Les cantons romands se trouvent dans un groupe avec – en terme comparatif – une collaboration intercommunale moyenne. La seule exception est le canton du Jura, où la collaboration semble être plutôt rare par rapport aux autres cantons.

⁶ Les données présentées dans les tableaux qui suivent datent de 1998.

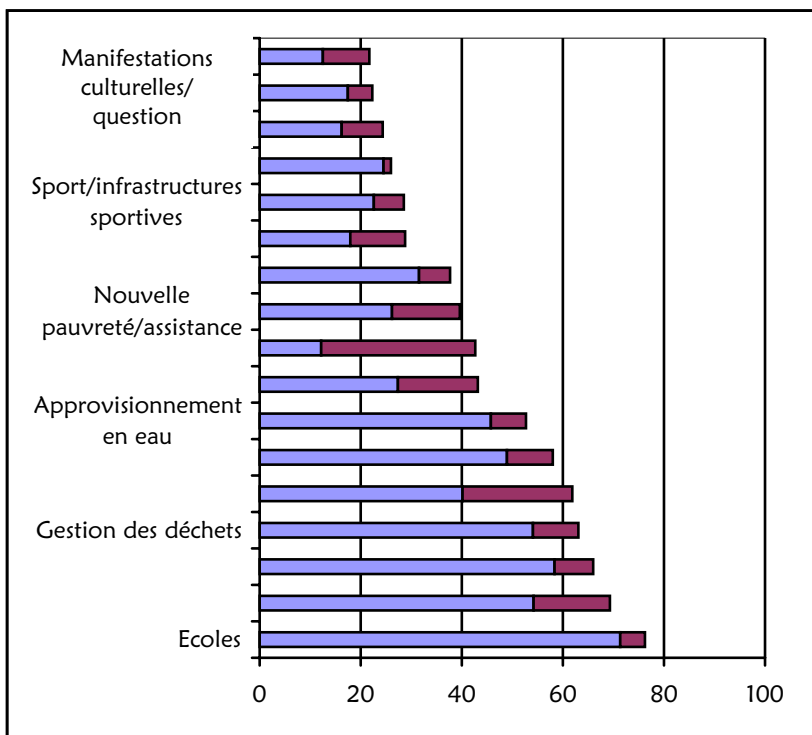


Fig. 1 Collaboration intercommunale par domaine.

Les différences entre les cantons deviennent encore plus accentuées si l'on se concentre sur certaines tâches spécifiques. Pour le cas du service de feu – pilier fondamental d'autonomie communale pour certains, service qui profite davantage de nouvelles technologies plus performantes qui permettent de servir des rayons de plus en plus grands pour d'autres - il existe des cantons dans lesquels deux tiers des communes collaborent (Obwald, Tessin), et d'autres dans lesquels à peine une commune sur cinq accomplit cette tâche en collaboration avec une autre commune (Genève, Schwyz, UR) (fig. 3). Notamment dans les cantons de Zurich, Lucerne et Bâle-Campagne, les communes ont intensifié la collaboration dans le domaine du service de feu de manière considérable.

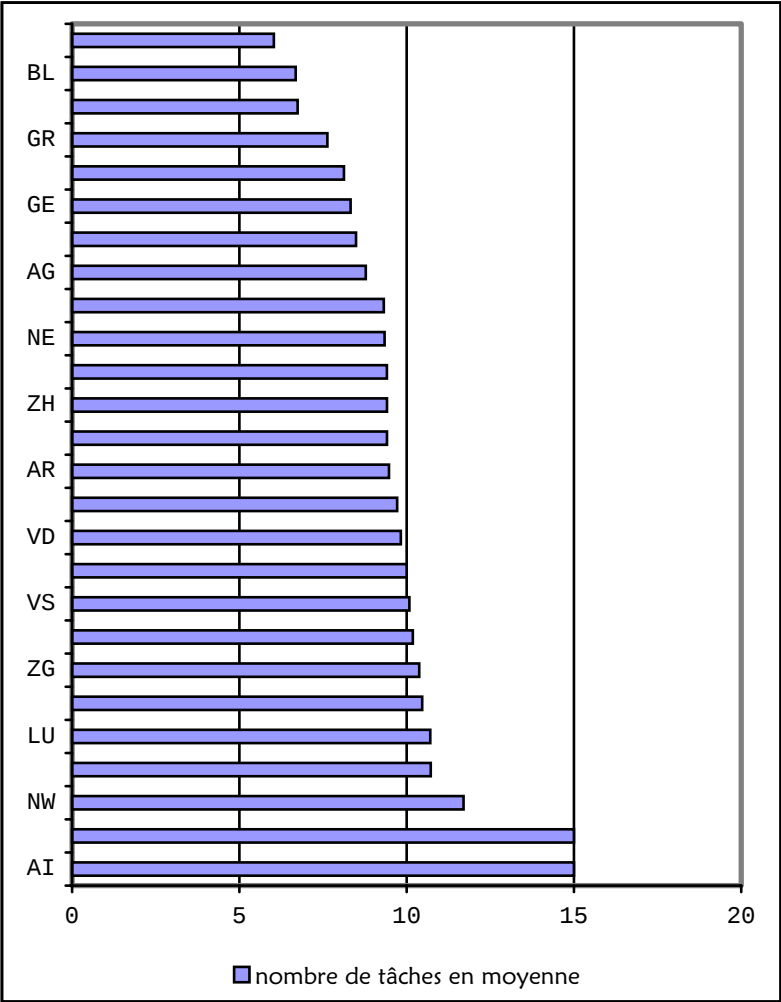


Fig. 2 Collaboration intercommunale par canton.

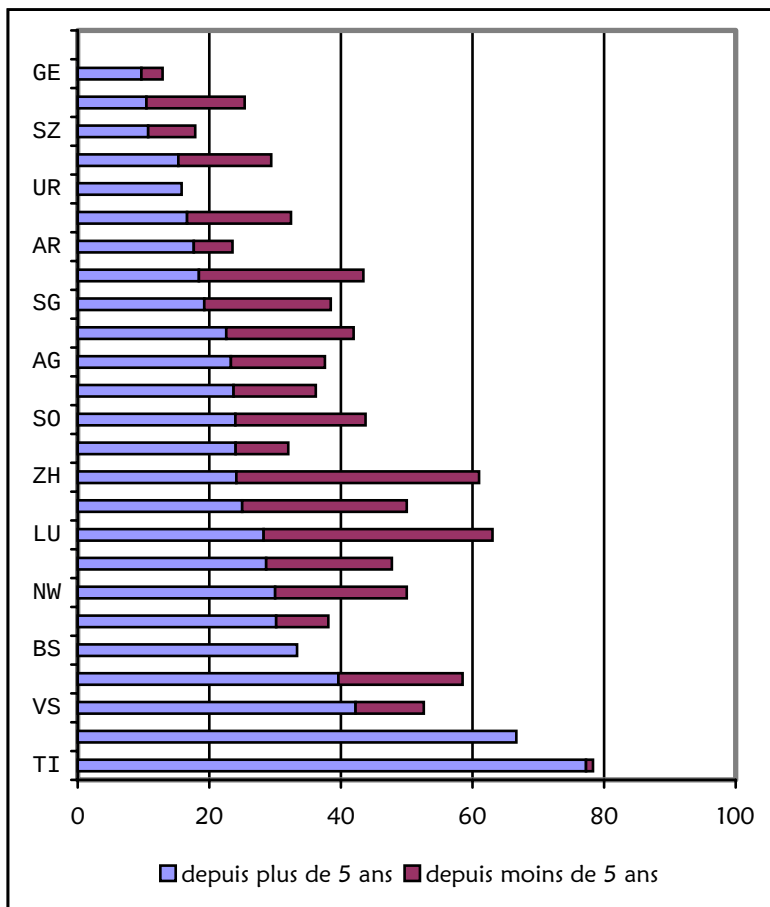


Fig. 3 Collaboration intercommunale en ce qui concerne le Service du feu par canton.

Quels sont les obstacles à une collaboration intercommunale? Le problème principal de la collaboration intercommunale ne réside pas tant dans l'exécution de la prestation – ici, on peut en effet partir du fait qu'il existe un potentiel de rationalisation et que des effets

d'échelle sont à l'œuvre. Le problème principal est celui de la gestion et du contrôle et surtout celui du processus démocratique de décision. C'est donc le problème de la légitimation qui est posé. Comment des décisions à caractère obligatoire peuvent-elles être prises dans un groupement de communes lorsque, par exemple, l'application du principe démocratique « une personne, un vote » pénalise fortement les petites communes? Comment les communes peuvent-elles exercer une influence au-delà de leurs représentants? Comment les contrats de collaboration doivent-ils être établis et comment les conditions de propriété doivent-elles être réglées en cas d'organisation intercommunale de droit privé?

LA FUSION DE COMMUNES

Comme nous l'avons déjà mentionné au début de cet article, la fusion de communes n'a pas de longue tradition en Suisse. Les grandes réformes territoriales des années 1970 dans les pays du nord de l'Europe n'ont pas laissé d'empreinte. Ce n'est que vers le milieu des années 1990 que ce sujet est devenu d'actualité chez nous. Ont joué un rôle prépondérant en cela :

- Le canton de Fribourg qui tente depuis longtemps d'inciter ses communes naines à fusionner.
- Le canton de Thurgovie qui a entrepris un exercice de fusion sur pratiquement l'ensemble de son territoire. Cette vaste réforme représente cependant un cas particulier dans la mesure où il s'agissait de supprimer le dualisme communal thurgovien où coexistaient des communes dites unitaires comme dans les autres cantons et des communes municipales composées de différentes communes dites locales (« Ortsgemeinden »). Toutes ces communes locales ont dû fusionner en de nouvelles communes unitaires avant fin 1999.
- Le canton de Lucerne qui avait surtout suscité beaucoup d'émotion par sa déclaration initiale d'atteindre une taille minimale de 3000 habitants par commune et, passé un certain délai, de recourir si nécessaire à des mesures contraignantes. Entre-temps, le canton a toutefois abandonné cette ligne dure et examine l'alternative d'un renforcement de la collaboration intercommunale.
- Le canton du Tessin où les instances cantonales s'engagent également en faveur d'une fusion des nombreuses communes naines.

Compte tenu de la rigidité des structures communales, il peut paraître étonnant que presque un cinquième des communes suisses

disent avoir déjà discuté de fusion de manière concrète avec une ou plusieurs communes voisines et qu'il existe des projets concrets de fusion dans 8% environ des communes. Ce n'est pas par hasard que le thème est abordé particulièrement souvent dans les quatre « cantons pionniers » mentionnés (fig. 4). Le petit nombre de communes explique que les cantons de Zoug, Bâle-Ville et Appenzell-Innerrhode figurent parmi les cantons où des fusions se discutent plus fréquemment. Il suffit que deux communes parlent d'une éventuelle fusion pour arriver à un pourcentage relativement élevé. Ce qui étonne par contre, c'est que dans les cantons de Vaud, Grisons, Argovie et Soleure, malgré leur grand nombre de petites communes, la fusion de communes ne se discute pas plus souvent.

Les discussions menées à l'heure actuelle sur ce sujet portent en premier lieu sur une fusion des innombrables petites et très petites communes. Il n'est guère question de poser les jalons d'une réforme territoriale plus globale. On peut pourtant se demander, de façon générale, dans quelle mesure le concept de commune politique au sens traditionnel du terme est encore adapté à l'avenir ou si des entités territoriales spécialisées et à étendue variable ne vont pas se profiler de plus en plus (cf. par exemple le concept FOCJ de Frey et Eichenberger⁷).

COLLABORATION OU FUSION?

Notre enquête auprès des secrétaires communaux fournit quelques informations quant aux modalités de déclenchement des réformes et quant aux types de localités concernées. Ainsi nous nous demanderons si la collaboration intercommunale est plutôt un prélude à une fusion ou s'il s'agit d'une réforme relativement indépendante.

Les analyses statistiques montrent qu'il n'existe que des relations très faibles entre l'intensité et l'augmentation de la collaboration d'une part et la fréquence de discussions sur une éventuelle fusion de l'autre part. Ce résultat se manifeste aussi au niveau cantonal. Ce ne sont pas a priori les cantons avec une collaboration intense où les fusions sont les plus populaires. Tout de même on peut dire que la

⁷ EICHENBERGER R., 1996, « Eine fünfte Freiheit für Europa : Stärkung des politischen Wettbewerbs durch FOCJ », *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 45 (1), pp. 110-130.

collaboration intercommunale n'empêche pas la discussion des fusions. La collaboration intercommunale peut donc aussi bien être une alternative à la fusion qu'une première étape dans la direction d'une fusion.

La recherche des variables qui expliquent pourquoi une commune collabore plus avec d'autres communes ou bien aborde plus facilement l'idée d'une fusion s'avère plutôt décevante. Ni les variables régionales (langue et appartenance confessionnelle), ni les variables spécifiques à la commune (taille, degré d'urbanité et structure d'occupation), ni les variables de capacité (situation financière et éventuelles limites de performance de la commune) et ni les indicateurs sur les rapports de force politiques (proportions de sièges PS et PRD à l'exécutif communal) ne montrent des résultats satisfaisants.

Les fusions de communes sont cependant plus fréquentes dans les cantons catholiques et dans la partie italophone de la Suisse. A l'inverse, il n'est pas pertinent de penser que les petites communes se préoccupent davantage de collaboration intercommunale et de fusion. Ce qui est plus étonnant est l'absence d'une forte corrélation positive des réformes avec les variables qui renvoient à la situation financière d'une commune. La thèse de la précarité contraignante ne trouve donc pas de confirmation à ce niveau de mesure. Même si les communes admettent souvent se heurter à des limites de performance, on ne peut en déduire qu'elles soient pour autant particulièrement favorables à des réformes.

En guise de conclusion, il reste à constater qu'il y a peu de facteurs bien définis qui influencent les communes à collaborer ou à s'engager dans un processus de fusion. Certes, c'est le canton qui peut favoriser telle ou telle réforme et inciter les communes, avec beaucoup de précautions, à s'engager. Quant aux communes, elles jouissent encore d'une marge de manœuvre considérable

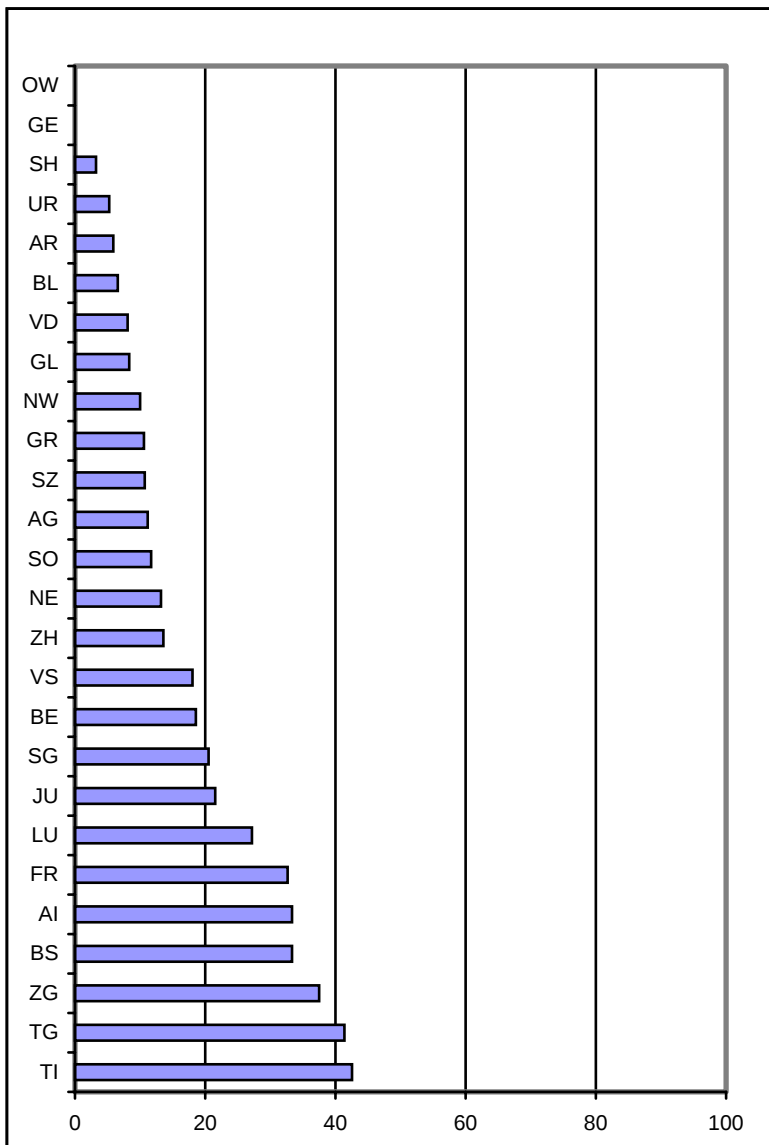


Fig. 4 Fusion de communes par canton.

CHAPITRE 2

LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE LA COLLABORATION INTERCOMMUNALE

Aperçu de la situation dans les cantons romands

Pierre Louis MANFRINI, professeur de droit administratif
à l'IDHEAP, avocat
Nicolas WISARD, docteur en droit, avocat

UNE NÉCESSAIRE COLLABORATION

Il n'y a que dans les bandes dessinées qu'il peut exister un village d'irréductibles vivant en autarcie, sans échanges pacifiques avec le monde qui l'entoure... Encore faut-il préciser qu'en l'occurrence, pour résister à ce régime, les habitants sont dotés d'une potion magique!

La réalité quotidienne ne dépasse pas la fiction. Les communes, quelle que soit leur taille, sont journallement confrontées à la gestion de problèmes qui dépassent les frontières de la collectivité locale. La plupart des politiques publiques ne peuvent être gérées à l'intérieur du sol communal¹.

¹ Cf. GESER H., 1999, « Die Gemeinden in der Schweiz », in KLÖTI U., KNOEPFEL P., KRIESI H.-P., LINDER W., PAPADOPOULOS Y., *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich : NZZ Verlag, pp. 421 ss, 460 s. ; KÄGI-DIENER R., 1998, « Zweck und Aufgaben der Eidgenossenschaft aus bundesstaatlicher Sicht », in *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* (ZSR) 139/NF 117, II, 5, pp. 580 ss ; JAGMETTI R., 1972, « Die Stellung der Gemeinden », in *ZSR* NF 91, pp. 221 ss, 372 ss.

L'aménagement du territoire, la gestion des transports ou la protection de l'environnement ne peuvent être maîtrisés qu'à une échelle spatiale qui s'écarte des frontières traditionnelles. La prise en charge des tâches de scolarisation des enfants résidant sur la commune, comme la maîtrise de la fiscalité communale, ne peuvent également se faire de manière autonome et indépendante. La complexité des problèmes de gestion collective, comme leur coût, condamne les communes à collaborer, au même titre que les autres entités locales. Si, pour certains, la fusion reste la seule réponse possible, nous pensons quant à nous qu'il y a des alternatives à l'absorption pure et simple des pouvoirs locaux et que les diverses formes de collaboration sont aussi de nature à relever les défis auxquels les communes sont confrontées. Atteindre une taille critique, réaliser des économies d'échelle sont des buts qu'il est possible d'atteindre sans disparition pure et simple des corporations publiques communales.

L'objectif de la présente contribution est d'illustrer les différentes modalités de collaboration intercommunale par l'analyse des législations cantonales romandes sur le statut des communes, et de s'interroger sur les possibilités de développer le recours à de nouvelles formes de travail en commun, notamment sur le terrain du droit privé. Le choix a été volontairement fait de limiter l'étude qui suit aux seuls cantons romands, vu l'existence d'études juridiques fouillées, depuis de nombreuses années déjà, sur la situation dans les cantons alémaniques².

LES DIFFÉRENTS BUTS DE LA COLLABORATION INTERCOMMUNALE

Le catalogue des formes juridiques possibles de la collaboration intercommunale n'a d'intérêt que s'il est mis en corrélation avec

² Cf. notamment les thèses de SCHENKER M., 1986, *Das Recht der Gemeindeverbände, unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in den Kantonen Bern, Luzern, Nidwalden, Zug, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Waadt, Neuenburg und Jura*, St. Gallen : Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen; de GRÜTER P., 1973, *Die schweizerischen Zweckverbände, Eine Untersuchung der interkommunalen Zusammenarbeit*, Zürich : Juris Druck u. Verlag; et de MÜLLER A., 1967, *Rechtsträger für regionale Aufgaben*, Basel, VIII, 63p. Cf. également JAGMETTI R., *op. cit.*, pp. 386 ss et les auteurs cités en p. 389, note 29. Pour une analyse englobant plus largement les cantons romands, voir MEYLAN J., 1972, « Problèmes actuels de l'autonomie communale », in *ZSR NF* 91, pp. 167 ss. Enfin, voir l'analyse de sciences politiques de GESER H., citée à la note précédente, pp. 460 ss.

l'objectif poursuivi. Dans cette perspective, il nous apparaît indispensable de relever que la collaboration n'est pas la même si elle vise d'une part à créer ou à gérer en commun une infrastructure publique (route, école, station d'épuration) ou si, au contraire, la collaboration a une vocation plus politique et vise avant tout à unir les voix des autorités municipales pour en faire un interlocuteur de poids face à l'autorité cantonale.

Les représentants des autorités communales peuvent se rencontrer, se concerter, exprimer des points de vue communs, voire même négocier collectivement avec le canton sans qu'il soit nécessaire de donner un support juridique formel à ces démarches. Lorsqu'un tel support existe, il prend souvent la forme d'associations au sens des articles 60 et suivants du Code civil suisse.

C'est donc pour la réalisation de projets autres que ceux relevant de la coordination politique que le besoin de structures juridiques précises se fait jour³.

Cela étant, les activités répondant aux diverses politiques publiques (au sens large du terme) que les communes entendent mener ne sont manifestement pas toutes de la même nature. Traditionnellement, les juristes distinguent tout d'abord les tâches d'autorité, impliquant notamment un pouvoir de décision à l'encontre des administrés, des tâches de service public consistant à fournir des prestations aux particuliers⁴. Dans ce dernier cas, ensuite, le régime juridique diffère selon que les prestations font partie du concept de service public ou au contraire relèvent d'activités commerciales ou industrielles pour lesquelles la collectivité ne détient pas de monopole (construction de logements; production et distribution d'électricité)⁵.

L'enjeu principal de la dichotomie classique entre les tâches publiques d'une part et les activités industrielles et commerciales de

³ A noter toutefois que la loi fribourgeoise sur les communes du 25 septembre 1980 (Recueil systématique du droit fribourgeois 140.1) prévoit l'institution de la conférence régionale spécifiquement aux fins de coordonner les activités de plusieurs communes dans un domaine déterminé (art. 107bis al. 1). Il s'agit donc là d'un instrument spécial qui peut correspondre aux objectifs de la constitution d'une association au sens des art. 60 ss CC dans d'autres cantons.

⁴ Cf. par exemple MOOR P., 1994, *Droit administratif*, vol. I : les fondements généraux, Berne : Stämpfli, pp. 17 ss ; KNAPP B., 1991, *Précis de droit administratif*, Bâle ; Francfort-sur-le-Main : Helbing & Lichtenhahn, n° 108 ss et 114 ss ; HÄFELIN U., MÜLLER G., 1998, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, Zürich : Schulthess Polygraphischer Verlag, pp. 5 ss, n° 14 ss.

⁵ Pour d'autres exemples d'activités où l'Etat est réputé agir au même titre que les particuliers, cf. MOOR P., *op. cit.*, vol. I, p. 137.

l'autre tient à la distinction entre ce qui doit relever du droit public et ce qui peut être régi par les formes du droit privé. L'on peut toutefois se demander si ce schématisme soutenu par la doctrine juridique se retrouve de manière aussi tranchée en l'état du droit régissant l'organisation de la collaboration intercommunale, et, le cas échéant, si des assouplissements pourraient ou devraient se concevoir à l'avenir. En particulier, l'on peut soulever la question de savoir si la variété des activités menées par les communes ne nécessite pas soit d'affiner la distinction précitée, pour autant que cela soit praticable, soit de chercher à s'en affranchir.

En revanche, il doit être souligné clairement, d'emblée, que la problématique du choix du droit applicable pour la réalisation d'une politique publique communale et la mise sur pied de l'organisation y relative ne se confond pas avec celle de la soumission au principe de la légalité de la décision même de développer une politique publique donnée sous une forme ou une autre. Lorsqu'il s'agit de créer une entité juridique nouvelle, que ce soit de droit public ou de droit privé, la décision de la mettre en œuvre pour lui déléguer une mission publique doit en effet bénéficier dans tous les cas d'une couverture démocratique que seule l'adoption d'une loi permet d'assurer⁶. Au plan communal, la décision de développer telle activité par telle forme d'organisation doit donc être prise par l'organe « législatif » compétent à teneur du droit cantonal définissant le statut communal, et s'inscrire évidemment dans le cadre des compétences prévues par ce droit cantonal. Cette exigence de légalité « organique » ne vaut pas, en revanche, pour le recours à des formes purement contractuelles dans la mesure où elles n'entraînent pas de décentralisation du pouvoir de décision à une entité nouvelle.

⁶ Sur l'importance et la justification du principe de la légalité en matière organique, de manière générale, cf. MOOR P., *op. cit.*, vol. I, pp. 366 ss ; FRIEDERICH U., WICHTERMANN J., 1997/3, « Zwischen Legalität und Flexibilität : Die Gesetzgebung für Gemeinden vor neuen Herausforderungen », in *Gesetzgebung heute*, Berne, pp. 13 ss, 24. Sur l'exigence d'une définition légale de la tâche déléguée à une entité distincte, cf. en particulier KNAPP B., 1996, « L'exécution de tâches publiques fédérales par des tiers », in *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht*, Basel [etc.] : Helbing & Lichtenhahn, n° 13 et 48 ss.

CHOIX ENTRE COLLABORATION DE DROIT PRIVÉ OU DE DROIT PUBLIC

Comme nous venons de l'évoquer, les structures mentales classiques du juriste sont ainsi faites qu'elles divisent le droit en deux mondes : le droit public et le droit privé. Si les tissus de relations économiques et sociales entre particuliers se voient régis par le droit privé, l'organisation et l'activité des services publics sont quant à elles présumées relever avant tout du droit administratif. Dès lors, en substance, l'autonomie de la volonté, la convention et le contrat qui sont synonymes du droit privé sont remplacés par le respect du principe de la légalité.

L'on se rappellera tout d'abord que la distinction cardinale entre le droit privé et le droit public s'opère au moyen de critères d'ordre général tels que les intérêts en jeu, le caractère patrimonial des rapports juridiques, les sujets impliqués, la subordination entre eux, les sanctions applicables, la forme des actes juridiques et finalement la fonction de ces derniers⁷. Pour qualifier le droit applicable aux politiques publiques, c'est bien évidemment le critère de la fonction qui revêt une importance primordiale, mais en réalité souvent du fait que les interventions des collectivités publiques sont présumées se réaliser forcément dans un cadre unilatéral, impliquant la subordination de l'administré à la collectivité⁸.

Il en résulte que la doctrine et la jurisprudence dominantes en sont venues à considérer, au fil du développement du droit administratif, que l'activité de l'Etat (au sens large, comprenant les communes) relève en principe du droit public, en particulier pour ce qui a trait aux questions d'organisation⁹. C'est d'ailleurs cette même conception qui a pour effet d'assujettir les rapports d'emploi noués par les collectivités publiques au droit administratif, en principe à l'exclusion du contrat de travail du Code des obligations¹⁰.

⁷ Cf. p. ex. KNAPP B., *Précis*, n° 68 ; MOOR P., *op. cit.*, vol. I, pp. 127 ss.

⁸ Cf. MOOR P., *op. cit.*, vol. I, p. 138.

⁹ En sus des ouvrages de MOOR P., de KNAPP B. déjà cités, cf. HÄFELIN U., MÜLLER G., *op. cit.*, p. 53, n° 218 ss ; MASTRONARDI P., 1996, « Grundbegriffe und allgemeine Grundsätze der Verwaltungsorganisation », in *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht*, Basel [etc.] : Helbing & Lichtenhahn, p. 7 n° 16 ; MEYLAN J., *op. cit.*, pp. 156 s. ; JAGMETTI R., *op. cit.*, p. 387.

¹⁰ Cf. notamment RHINOW R., 1983, « Privatrechtliche Arbeitsverhältnisse in der öffentlichen Verwaltung », in *Festschrift für Frank Vischer*, Zürich : Schulthess, pp. 429 ss ; dans le même sens, mais de manière moins absolue : MOOR P., *op. cit.*, vol. III, 1992, pp. 208 s.

Pour schématiser, le recours au droit privé n'est admis que pour la réalisation d'opérations auxiliaires à l'activité administrative¹¹, la gestion du patrimoine financier, l'exercice d'activités lucratives en position concurrentielles (activités dites industrielles et commerciales)¹². L'emploi du droit privé pour la prestation de services publics à caractère économique est parfois également admis, mais dans une mesure toutefois encore mal définie, voire controversée¹³.

La prédominance du droit public est cependant telle qu'elle implique, même dans le cadre de ces exceptions, et toujours dans la conception dominante soutenue à certains égards par le Tribunal fédéral, que l'usage des instruments du droit privé doit rester conforme aux principes constitutionnels régissant l'activité administrative (égalité de traitement, proportionnalité, etc.)¹⁴.

Dans cette perspective, l'on peut donc s'attendre à ce que l'émergence du droit administratif ait eu pour tendance de réduire les possibilités pour les collectivités locales de recourir aux techniques du droit privé pour mettre en œuvre leur collaboration en matière de tâches publiques, au profit des seuls instruments du droit public.

De ce point de vue, les législations cantonales romandes présentent toutefois un contenu variable¹⁵.

Ainsi, la loi sur les communes du canton du Jura laisse ouvert le choix de la forme juridique utile au mode de collaboration intercommunale. Le titre sixième de cette loi, relatif aux groupements de communes, stipule que « les groupements de communes peuvent être constitués sous forme de syndicats de commune, de rapport contractuel de droit public ou privé, ou encore de personne morale de droit privé »¹⁶. Cette faculté de choix permettant le recours au droit privé a

¹¹ Notamment pour les acquisitions de matériel par les collectivités publiques - domaine aujourd'hui toutefois assujéti, à certaines conditions, à réglementation administrative de la passation des marchés publics.

¹² Cf. par exemple HÄFELIN U., MÜLLER G., *op. cit.*, pp. 54 ss, n° 225-227 et 229-235.

¹³ Cf. HÄFELIN U., MÜLLER G., *op. cit.*, p. 55, n° 228 ; MOOR P., *op. cit.*, vol. I, pp. 139 s.

¹⁴ Cf. HÄFELIN U., MÜLLER G., *op. cit.*, p. 57, n° 236 ss ; ATF 114 Ia 413, 423 ; 109 Ib 146, 155 ; ZBI 1987 pp. 205 ss, 208.

¹⁵ La situation paraît en revanche plus unifiée dans les cantons alémaniques : à en croire les études citées à la note 2 ci-dessus, ces derniers cantons partagent largement la tradition des « Zweckverbände » - associations de communes de droit public - et concentrent leurs formes de collaboration essentiellement sur ce modèle.

¹⁶ Art. 122 de la loi sur les communes du 9 novembre 1978, Recueil systématique du droit jurassien 190.11.

son homonyme à l'article 137 al. 1 de la loi bernoise sur les communes du 20 mai 1973¹⁷.

La loi valaisanne sur le régime communal du 13 novembre 1980¹⁸ réserve également une large possibilité pour les communes de collaborer sur la base du droit privé. L'article 96 de ladite loi stipule en effet que « pour des tâches qu'elles entreprennent de leur propre initiative dans l'intérêt public, les communes peuvent, sur la base du droit privé, collaborer entre elles ou avec des tiers ». L'alinéa 2 permet en outre aux dites communes de conclure des conventions avec des organisations mixtes ou privées pour l'exécution de certaines tâches déléguées.

La comparaison des termes utilisés par le législateur valaisan à l'article 96 précité, respectivement aux articles 97 et 100 consacrés aux ententes intercommunales et aux associations de communes, permet toutefois de penser que l'exploitation en commun d'un service public, d'un service administratif ou l'exécution d'une tâche légitime communale doit être formalisée en principe par le biais d'institutions de droit public.

La loi vaudoise sur les communes du 28 février 1956¹⁹ est sensiblement plus restrictive. Son article 108 réserve le recours aux dispositions du Code civil suisse à la gestion des biens mobiliers et immobiliers faisant partie du domaine privé et appartenant en copropriété ou en propriété commune à plusieurs communes.

Pour le surplus, le recours au droit privé est réservé à la constitution d'associations à but idéal (art. 128a) et à la création de fondations de droit privé (art. 128b de la loi sur les communes). Le droit vaudois réserve aux ententes intercommunales et aux associations de communes, institutions de droit public cantonal, l'exploitation en commun d'un service public, respectivement l'accomplissement en commun d'une tâche ressortissant à la compétence communale (art. 109 et 112 de la loi sur les communes).

La loi genevoise sur l'administration des communes du 13 avril 1984²⁰ ne règle explicitement à son titre IV la mise en commun de tâches communales déterminées que par l'intermédiaire de la forme spéciale du groupement intercommunal. Il s'agit d'une corporation de droit public spéciale dont la création est assujettie à l'approbation

¹⁷ Recueil systématique du droit bernois 170.11.

¹⁸ Recueil systématique du droit valaisan 83.

¹⁹ Recueil systématique du droit vaudois 1.8, LC.

²⁰ Recueil systématique du droit genevois B 6 05.

par arrêté du Conseil d'Etat (art. 53). L'on ne retrouve pas directement dans la législation genevoise de dispositions autorisant des modes de collaboration autres et, plus particulièrement, par le biais du droit privé. Ce n'est en réalité qu'indirectement, lorsque l'on examine les attributions des conseils municipaux, que l'on trouve la possibilité pour le conseil municipal de délibérer sur la création « de fondations de droit privé ou de sociétés au capital desquels la commune veut participer » (art. 30 let. t). Il faut encore préciser que cette disposition ne contient aucune indication quant à la possibilité de recourir à ces instruments du droit privé comme mode de collaboration intercommunal. Comme nous l'avons déjà relevé, le législateur cantonal genevois a semble-t-il privilégié la forme du groupement intercommunal de droit public en la matière.

Cette philosophie est proche de celle pratiquée par les législations neuchâteloise et fribourgeoise. En effet, la loi neuchâteloise sur les communes du 21 décembre 1964²¹ ne fait aucune allusion au recours aux formes du droit privé pour instituer une collaboration intercommunale. Le titre VI de la loi sur les communes ne réglemente en effet explicitement que les syndicats intercommunaux. Il s'agit, comme en droit genevois, de la seule forme juridique de droit public réglemée par le Parlement cantonal pour permettre à plusieurs communes d'unir leurs efforts en vue d'assumer, en commun, des tâches déterminées.

Il faut enfin citer la législation fribourgeoise sur les communes²². Lors de sa révision en 1995, le législateur cantonal a explicitement abrogé la disposition qui permettait aux communes de recourir à des formes de droit privé pour organiser leur collaboration. Aujourd'hui, l'article 107 de la loi sur les communes limite les possibilités de collaboration intercommunale à la participation à une conférence régionale, à la conclusion d'une entente intercommunale ou à la constitution d'une association de communes, respectivement d'une agglomération, conformément à la législation spéciale²³. Les commentateurs considèrent ainsi que la loi impose aujourd'hui des formes de droit public pour toute collaboration intercommunale relative à des tâches de service public. La doctrine semble n'envisager qu'une seule réserve : la possibilité pour les communes d'unir leurs efforts

²¹ Recueil systématique du droit neuchâtelois 171.1.

²² Loi sur les communes du 25 septembre 1980, Recueil systématique du droit fribourgeois 140.1.

²³ Voir la loi sur les agglomérations du 19 septembre 1995, Recueil systématique du droit fribourgeois 140.2.

par des institutions de droit privé pour l'accomplissement d'activités de nature purement privées²⁴.

Ce bref survol des législations cantonales romandes permet de constater l'écart qui sépare les cantons qui n'envisagent le recours au droit privé que pour des collaborations intercommunales sans rapport avec l'exécution du service public, le canton de Vaud étant particulièrement emblématique de cette approche, de ceux qui, au contraire, admettent largement les formes de droit privé (contrat ou personne morale de droit privé), y compris pour accomplir en commun « des services communaux ou régionaux déterminés » (voir l'art. 121 de la loi jurassienne sur les communes, la plus ouverte en ce sens).

LES FORMES POSSIBLES DU RECOURS AU DROIT PRIVÉ

Vu ce qui précède, il ne surprendra personne de constater que le choix des formes de droit privé à disposition des communes dépend de l'étendue de la libéralisation voulue ou au contraire restreinte par le droit cantonal. A l'instar du canton de Berne, le canton du Jura donne une ouverture complète à tous les types de relations contractuelles de droit privé entre communes, en alternative au contrat de droit public. Le canton du Valais en fait de même, et envisage d'ailleurs expressément les relations contractuelles passées avec des tiers (art. 96 de la loi sur le régime communal).

Ces mêmes législations permettent d'organiser la collaboration au-delà du contrat en recourant à la constitution de personnes morales de droit privé. Le droit bernois et le droit jurassien se limitent à préciser que le transfert de pouvoirs découlant de la souveraineté à des organisations de droit privé créées par des groupements de communes est soumis à l'approbation du gouvernement cantonal (art. 122 de la loi jurassienne sur les communes, art. 137 al. 2 de la loi bernoise sur les communes). Comme nous l'avons d'ores et déjà vu, le canton de Vaud n'autorise en revanche que le recours à l'association ou à la fondation (art. 60 ss et 80 ss du Code civil), à l'exclusion de toute autre forme.

Il est intéressant de comparer l'image qui découle de cette brève description du droit cantonal romand avec celle produite par

²⁴ Cf. SCHWALLER U., 1997, « Die Bildung von Regionalkonferenzen, Mehrzweckverbänden und die Fusion von Gemeinden im Kanton Freiburg », in *Haben kleine Gemeinde eine Zukunft?*, Publications de la Société suisse des sciences administratives, vol. 35, Bern : Verl. SGVW, pp. 21 ss, not. 34.

l'analyse de Peter Grüter en 1973²⁵. A l'époque, cet auteur avait en effet identifié en Suisse 667 personnes morales servant de supports à des collaborations intercommunales. Dans cette liste, et si l'on excepte le recours à la forme de l'association (recensée à 235 reprises), la grande majorité des entités était régie par le droit public. Peter Grüter mentionnait certes l'existence de sociétés anonymes, de co-opératives, de sociétés simples, respectivement de fondations de droit privé. La présence restreinte de telles entités laisse toutefois l'impression que le recours aux formes du droit privé n'était pas plus ancré dans les mœurs de l'époque, et expliquerait la timidité de son usage à l'heure actuelle. Il est vrai néanmoins que la grande majorité des exemples cités dans la catégorie du droit public émanait de cantons alémaniques et non de cantons romands. L'évolution plus récente a par ailleurs esquissé une tendance plus favorable aux formes du droit privé²⁶.

Cela étant, il convient très brièvement de relever que le choix d'instruments du droit privé entraîne l'application ordinaire du droit commun pour ce qui a trait au régime de l'entité ou du contrat choisi et ce, même si la tâche exercée s'inscrit par ailleurs dans un cadre de droit public, et notamment si l'entité créée est dotée d'un pouvoir de décision administrative. L'assujettissement au droit privé de la relation de collaboration signifie en particulier que les litiges éventuels entre les communes parties sont soumis aux juridictions civiles ordinaires.

LES FORMES CONTRACTUELLES DE COLLABORATION EN DROIT PUBLIC

Dans le cadre du droit public, la forme la plus simple est celle constituée par la convention. Deux communes s'entendent par exemple sur les dispositions nécessaires à la construction d'une école par un acte qui traite notamment des questions de propriété, de répartition du coût de construction, des finances d'entretien et de l'exploitation de l'ouvrage. Ce type de contrat relève de la qualification des contrats de droit administratif²⁷.

²⁵ GRÜTER P., *op. cit.*, pp. 199 ss.

²⁶ Cf. GESER H., *op. cit.*, p. 463.

²⁷ Cf. KNAPP B., *op. cit.*, n° 1489 ss ; MOOR P., *op. cit.*, vol. II, pp. 238 ss ; NGUYEN M. S., 1998, *Le contrat de collaboration en droit administratif*, Berne : Staempfli, p. 25, propose la terminologie plus précise de « contrats de coordina-

Lorsque les législations cantonales font état de ces contrats de droit administratif, elles parlent en particulier « d'ententes intercommunales ».

L'article 97 de la loi valaisanne sur le régime communal précise qu'elles sont destinées à l'exploitation d'un service public sans personnalité juridique ou service administratif.

La loi vaudoise sur les communes distingue quant à elle les ententes intercommunales des ententes entre municipalités (art. 109 et 110 a de la loi sur les communes). Les premières coïncident avec la notion développée par le droit valaisan. Les ententes entre municipalités ont cela de particulier qu'elles visent l'exercice des attributions d'une ou de plusieurs communes par une autre commune sur l'ensemble de leur territoire. L'entente entre municipalités équivaut ainsi à une délégation de compétences horizontale entre communes.

A la forme, les conventions ou ententes intercommunales sont conclues par les exécutifs municipaux en la forme écrite (voir notamment l'article 108 de la loi fribourgeoise sur les communes). Pour être valables, ces conventions doivent être ratifiées par l'organe délibérant communal (art. 98 de la loi valaisanne sur le régime communal; art. 108 al. 2 de la loi fribourgeoise sur les communes; art. 110 de la loi vaudoise sur les communes).

Selon la plupart des droits cantonaux romands, les conventions doivent régir le statut des biens exploités en commun, définir l'organisation et délimiter le mode de répartition des frais. A défaut de telles dispositions dans les conventions de collaboration, ces questions seront régies par application analogique du droit contractuel commun, à savoir du droit privé des obligations appliqué alors en qualité de droit public supplétif s'il y a été fait référence dans le texte de la convention, ou, à défaut d'un tel renvoi, à titre d'expression d'une règle générale de l'ordre juridique²⁸.

Il est intéressant de relever pour le surplus que le droit cantonal précise en général que les conventions doivent prévoir une faculté de résiliation pour chacune des parties (voir l'art. 110 de la loi vaudoise sur les communes, l'art. 108 al. 1 de la loi fribourgeoise sur les communes ou l'art. 98 de la loi valaisanne sur le régime communal). On rappellera à ce propos que, dans la mesure où les conventions ne heurtent pas la légalité cantonale, elles lient les communes pour toute

tion » pour souligner l'égalité entre les parties lorsque la collaboration intervient entre deux collectivités - telles des communes - de rang égal.

²⁸ Cf. MGUYEN M. S., *op. cit.*, pp. 21 ss et les références de jurisprudence citées.

la période de leur validité sous réserve d'un vice intrinsèque (vices du consentement au sens des art. 23 ss du Code des obligations d'une part; vices relatifs à la procédure de formation de la volonté au sein de la collectivité publique contractante d'autre part²⁹). En l'absence d'une faculté de résiliation, les communes n'ont en principe d'autres voies pour se libérer d'engagements contractuels que la conclusion d'un accord abrogatoire (principe *pacta sunt servanda*³⁰). La faculté de résilier réservée dans les conventions permet également de faire l'économie du recours à la théorie de l'imprévision en vigueur en droit privé, même si le Tribunal fédéral reconnaît son applicabilité aux contrats de collaboration entre collectivités publiques, qui plus est avec quelques assouplissements³¹. Nous rappellerons que celle-ci permet à un juge de délier une partie de ses engagements lorsque le contexte factuel d'origine, par rapport auquel le contrat avait été façonné, s'est modifié d'une manière telle que l'équilibre du contrat s'en trouve bouleversé. Encore faut-il que l'évolution des circonstances représente une modification fondamentale et imprévisible du contexte non imputable évidemment à la commune qui s'en prévaut³². Les controverses encore ouvertes sur la question devraient cependant inciter les communes à prévoir clairement, dans le texte des conventions, le régime de résiliation souhaité.

Les différends pouvant survenir entre les communes relativement à l'exécution d'une convention intercommunale sont principalement tranchés aujourd'hui par le Tribunal administratif cantonal, voire dans certains cas par le Gouvernement cantonal. Il est intéressant, cela étant, de signaler que certaines législations continuent à réserver à titre subsidiaire la voie de l'arbitrage comme mode de règlement du contentieux, conformément aux règles de la procédure civile (voir l'art. 98 de la loi valaisanne sur le régime communal ou l'art. 111 de la loi vaudoise sur les communes).

²⁹ Sur ces questions, cf. KNAPP B., 1991, « L'Etat agissant en droit privé », in *Présence et actualité de la Constitution dans l'ordre juridique*, Bâle ; Francfort-sur-le-Main : Helbing & Lichtenhahn, pp. 169 ss, spéc. 187 ss.

³⁰ Cf. ZWAHLEN H., 1958, *Le contrat de droit administratif*, Rapport à la Société suisse des juristes, p. 465a ss.

³¹ ATF 113 II 209 et 67 I 277 ; JAAC 1979 n° 79 ; ZBI 1978 pp. 351 ss. NGUYEN M. S., *op. cit.*, pp. 233 ss.

³² KNAPP B., *Précis*, n° 1430-1432 ; MOOR P., *op. cit.*, volume II, p. 272 ; GRÄTZER P., 1953, *Die clausula rebus sic stantibus beim öffentlichrechtlichen Vertrag*, Diss. Recht Zürich, Einsiedeln, p. 60 et ss.

LA CRÉATION DE CORPORATIONS INTERCOMMUNALES DE DROIT PUBLIC

Comme l'indique l'article 109 de la loi fribourgeoise sur les communes, lorsque la collaboration intercommunale « comporte un engagement important et durable », la forme conventionnelle ne suffit pas. Le législateur cantonal donne alors la possibilité aux communes de créer une corporation de droit public dont l'appellation varie suivant les cantons. Il s'agit du syndicat de communes au sens des articles 123 ss de la loi sur les communes jurassiennes ou des articles 138 ss de la loi bernoise sur les communes, des syndicats intercommunaux au sens des articles 66 ss de la loi sur les communes neuchâteloises, ou encore de l'association de communes selon la terminologie adoptée par les législations vaudoise, valaisanne et fribourgeoise. Comme nous l'avons d'ores et déjà indiqué, la même institution est baptisée à Genève groupement intercommunal (art. 51 et ss de la loi genevoise sur l'administration des communes).

La constitution d'une telle corporation de droit public nécessite l'élaboration de statuts qui contiennent des dispositions sur le but de l'entité, sur la participation des communes membres, sur les ressources et la répartition des charges financières ou encore les organes de l'entité (voir à ce sujet notamment l'art. 111 de la loi fribourgeoise, l'art. 115 de la loi vaudoise, l'art. 55 de la loi genevoise sur l'administration des communes, l'art. 101 al. 2 de la loi valaisanne sur le régime communal). En droit neuchâtelois, le correspondant des statuts est baptisé de règlements généraux (voir l'art. 69 de la loi neuchâteloise sur les communes).

Le but de l'institution intercommunale peut être unique ou multiple. Dans tous les cas cependant, il appartient à l'acte fondateur de le définir selon les lois romandes. Reconnaître à l'association intercommunale le pouvoir de déterminer ses propres compétences reviendrait en effet à faire de cette corporation une entité supra-communale, voire concurrente au canton selon les cas ; cela supposerait donc que le droit cantonal l'autorise, au niveau légal si ce n'est même constitutionnel³³. En l'état, le fait qu'une association intercommunale soit dotée de plusieurs buts n'entraîne pas forcément l'obligation pour toutes les communes membres de participer à

³³ Cf. déjà MEYLAN J., *op. cit.*, pp. 168 s. et JAGMETTI R., *op. cit.*, p. 390, qui soulignait de plus que le pouvoir de définir ses propres compétences suppose de développer la participation démocratique au sein de l'institution.

l'ensemble des tâches communes, existante connue du droit fribourgeois (art. 109 al. 2 de la loi sur les communes³⁴) : le droit vaudois admet ainsi que la participation des communes puisse être fonction d'une distinction entre tâches principales et optionnelles (cf. art. 112 al. 2).

Les législations cantonales prévoient l'approbation constitutive du Gouvernement cantonal à la création d'une telle personnalité morale de droit public intercommunal. Comme le précise l'article 102 de la loi valaisanne sur le régime communal, c'est cette approbation qui confère à l'association la personnalité morale de droit public (voir également dans ce sens l'art. 113 de la loi vaudoise, l'art. 109bis de la loi fribourgeoise, l'art. 68 al. 2 de la loi neuchâteloise et encore l'art. 124 al. 2 de la loi jurassienne).

L'organisation de ces corporations de droit public supracommunal est caractérisée par une autorité administrative et exécutive d'une part, et d'autre part d'une assemblée dans laquelle sont représentées les diverses communes membres. La terminologie, différente d'un canton à l'autre, reflète cette structure bicéphale. Il est ainsi tantôt question de conseil intercommunal et de comité de direction, tantôt d'assemblées de délégués et de comités de direction.

En règle générale, les décisions de fonctionnement en dehors des modifications statutaires sont prises à la majorité simple des voix des membres ou des voix représentées, suivant les législations. La législation fribourgeoise prévoit la possibilité d'une pondération du nombre de voix attribuées aux communes membres, pour tenir compte du chiffre de la population « et de l'importance que l'entreprise revêt pour chacune des communes » (art. 115 al. 2 de la loi fribourgeoise sur les communes).

La corporation de droit public est dotée de son propre budget et de ses propres ressources. Les décisions prises par l'intermédiaire de ses organes sont exécutoires sans l'approbation des communes membres (voir à ce sujet le rappel figurant à l'art. 107 dans la loi valaisanne sur le régime communal). Le caractère obligatoire des décisions prises par l'organe représentant les communes membres est mis en évidence dans chaque législation cantonale.

Le mode de délibération de l'assemblée des représentants des communes peut se distinguer cependant du fonctionnement des organes communaux. Dans la majorité des cantons romands, les méca-

³⁴ Sur les « *Mehrzweckverbände* » du droit fribourgeois, cf. SCHWALLER U., *op. cit.*, pp. 31-32.

nismes d'initiative et de référendum municipaux ne sont pas transposables au processus de décisions des entités supracommunales, alors que plusieurs cantons alémaniques les reproduisent au niveau des « *Zweckverbände* »³⁵. Certaines législations prévoient cependant le référendum, à l'instar de l'article 120a de la loi vaudoise sur les communes. L'article 123bis de la loi fribourgeoise sur les communes institue quant à lui un référendum facultatif restreint aux décisions financières : seules en sont susceptibles les décisions de l'assemblée des délégués relatives à une dépense nette supérieure au montant fixé par les statuts. En cas de référendum, la double majorité des citoyens votants et des communes est alors requise pour l'approbation des dépenses. En revanche, le référendum n'est pas ouvert contre les règlements de portée générale élaborés par ces mêmes associations de communes fribourgeoises.

Le droit genevois sur l'administration des communes rentre quant à lui dans la catégorie des législations qui ne rendent pas applicables les procédures référendaires aux délibérations du conseil intercommunal. A teneur de l'article 57 de la loi genevoise sur l'administration des communes, les dépenses du groupement intercommunal doivent être couvertes par des contributions financières correspondantes des communes membres. Lesdites communes ont annuellement l'obligation de mettre à disposition du groupement intercommunal les fonds nécessaires à son fonctionnement. Ces fonds deviennent pour les communes membres des dépenses liées qui, en droit genevois, échappent à tout mécanisme de référendum budgétaire.

Il est intéressant de relever enfin que tant le droit vaudois que le droit neuchâtelois ont songé à la possibilité de mettre en place des groupements de communes qui dépassent les frontières cantonales³⁶. De tels groupements transcantonaux se rencontrent toutefois dans d'autres cantons, même sans que les lois sur les communes l'envisagent expressément³⁷.

L'article 128 de la loi vaudoise sur les communes prévoit cette institution mais précise qu'une convention intercantonale est alors

³⁵ Cf. SCHENKER M., *op. cit.*, pp. 91 s.

³⁶ A Genève, la question pourrait devoir être débattue dans le cadre de la motion M 1216 concernant les collaborations transversales entre collectivités publiques genevoises, vu le souci qu'elle exprime de développer la collaboration au niveau régional (intercantonal et international vu la position géographique de Genève).

³⁷ Cf. KÄGI-DIENER R., *op. cit.*, p. 582 et les références citées ; JAGMETTI R., *op. cit.*, p. 389, appelant d'ailleurs de ses vœux la conclusion d'un concordat intercantonal en la matière.

nécessaire, laquelle détermine le but et la forme du groupement, le mode de contrôle auquel sa gestion est soumise et les modalités de règlement des litiges éventuels. Comme le précise le libellé de l'article 128 précité, l'élaboration de la convention intercantonale est du ressort dudit canton et non des communes elles-mêmes. Un accord intercommunal qui dépasse les frontières du canton est possible moyennant la simple approbation du Conseil d'Etat vaudois si la collaboration ne vise pas la constitution d'une personne morale propre.

L'article 84 al. 1 de la loi neuchâteloise se limite quant à lui à prévoir qu'il incombe au Conseil d'Etat du canton de régler le statut juridique des syndicats intercantonaux. Il précise par ailleurs que le droit applicable à de tels syndicats est celui du canton dans lequel se déroule la partie la plus importante de l'activité dudit syndicat.

LA CRÉATION D'ENTITÉS SUPRACOMMUNALES À CARACTÈRE « FÉDÉRAL »

Les développements qui précèdent ont illustré les diverses formes de collaboration de droit public qui, dépassant le cadre purement contractuel, donnent lieu à la constitution d'une corporation de droit public supracommunal. Ces entités se caractérisent par le fait que seules les communes elles-mêmes en sont membres, à l'exclusion de leurs propres citoyens.

Il convient cependant, et pour finir, de mentionner l'existence de législations particulières qui envisagent la constitution d'entités supracommunales indépendamment de l'exécution d'une tâche publique spéciale et en prévoyant la participation directe des citoyens des communes membres.

Parmi les cantons romands, l'on pensera ici à la loi fribourgeoise sur les agglomérations du 19 septembre 1995 déjà citée³⁸. L'agglomération du droit fribourgeois est une collectivité publique supracommunale qui, dans l'exécution des tâches qui lui sont confiées, se substitue aux communes. En tant que collectivité, l'agglomération peut édicter des règlements de portée générale et prendre des décisions envers les administrés (art. 14 de la loi).

³⁸ Pour les cantons alémaniques, où ces entités sont qualifiées de *Gemeindeverbände* - par opposition aux *Zweckverbände* - voir principalement la thèse de SCHENKER M. ; cf. également JAGMETTI R., *op. cit.*, p. 392.

Les organes de l'agglomération sont calqués en réalité sur ceux qui caractérisent les communes elles-mêmes. A teneur des articles 16 ss de la loi, l'agglomération dispose ainsi de son propre corps électoral, formé par l'ensemble des citoyens actifs habiles à voter en matière communale dans le périmètre de l'agglomération et dont les attributions sont énumérées à l'article 18 de la loi fribourgeoise. Les mécanismes d'initiative et de référendum sont pleinement applicables, à la différence de ce qui a été mentionné ci-dessus pour les syndicats, associations ou groupements intercommunaux. La loi règle spécifiquement le droit d'initiative et de référendum comme elle le fait en matière communale (art. 28 ss de la loi sur les agglomérations).

L'agglomération du droit fribourgeois constitue ainsi une forme de « fusion de communes vers le haut », par le fait qu'elle se substitue aux communes dans les domaines où elle définit sa compétence – d'où la dénomination d'entité à caractère « fédéral » usitée ici³⁹. La création d'une entité d'un rang supérieur implique donc logiquement la reproduction des mécanismes démocratiques et l'inapplicabilité du principe de la spécialité⁴⁰.

ÉVALUATION ET PERSPECTIVES

L'analyse qui précède a montré à quel point les instruments juridiques de la collaboration intercommunale sont définis par les législations cantonales sur le statut des communes. Deux constats principaux s'imposent. Tout d'abord, le choix de la forme de collaboration n'est pas laissé à la libre appréciation des communes et doit s'inscrire dans la gamme (explicitement ou implicitement) exhaustive d'instruments proposée par le droit cantonal. A cet égard, l'analyse des droits des cantons romands confirme l'applicabilité du principe de la légalité en matière d'organisation administrative. Ensuite, et surtout, les instruments proposés par les droits cantonaux relèvent principalement du droit public. Seuls quelques cantons, comme celui du Jura, autorisent le recours aux formes du droit privé à égalité avec les instruments du droit public.

³⁹ Terminologie proposée par THALMANN H. R. dans sa contribution à « Haben kleine Gemeinden eine Zukunft? », *op. cit.*, p. 19.

⁴⁰ Caractéristiques principales des *Gemeindeverbände* des cantons alémaniques ; cf. SCHENKER M., *op. cit.*, pp. 79 ss ; JAGMETTI R., *op. cit.*, p. 397 ; MEYLAN J., *op. cit.*, pp. 186 ss.

La primauté des formes du droit public s'inscrit ainsi dans la conception traditionnelle selon laquelle le droit public serait seul applicable à la réglementation des tâches publiques effectuées par les autorités, dont les communes. Or il s'avère précisément que les lois cantonales sur le régime communal ne définissent pas la notion de tâche publique à laquelle elles dédient les instruments de collaboration examinés plus haut.

C'est à cet égard que le parti pris pour le droit public traduit par la plupart des législations romandes est susceptible de poser problème, à notre sens, face à l'évolution des politiques publiques et du contexte dans lequel ces dernières doivent être réalisées.

Dès le moment où les communes quittent leurs rôles d'administration de police et de service public traditionnels pour s'engager dans des politiques où elles entrent en concurrence avec les opérateurs privés (construction de logements ; production et fourniture d'électricité), la nature de leur activité subit une mutation importante. Ce phénomène se retrouve renforcé aujourd'hui par la libéralisation de domaines d'activité (électricité, télécommunications) : la nature de l'activité des collectivités dans ces secteurs se retrouve modifiée « par l'extérieur ».

En outre, l'on sait que la crise des ressources financières des collectivités publiques incite ces dernières à intensifier leurs relations de partenariat avec les privés et à chercher à assouplir les structures du droit public⁴¹. Le développement de l'*outsourcing* en est un exemple, mais l'on conçoit aujourd'hui également des formes de collaboration horizontale qui permettent de pallier l'insuffisance des moyens financiers publics par l'association de capitaux privés aux fonds des collectivités.

Il est certain que ces nouvelles formes de collaboration avec l'économie privée posent à leur tour des problèmes particuliers, notamment quant aux mode et critères de choix des partenaires. Le nouveau droit des marchés publics tend à résoudre une partie de ces questions en introduisant des procédures plus transparentes, mais présente l'inconvénient de se limiter à la passation de certains types de contrats. C'est dire que l'association de particuliers dans des structures mixtes ne doit pas être conçue et utilisée aux fins de contourner ces nouvelles règles.

En faisant abstraction de ces problèmes particuliers, il s'avère que le partenariat public/privé peut être le seul moyen pour les collectivi-

⁴¹ Cf. FRIEDERICH U., WICHTERMANN J., *op. cit.*, pp. 39 ss et 51 ss.

tés d'intervenir dans certains secteurs, et notamment pour ceux qui nécessiteraient une collaboration intercommunale. Cela étant, l'on conçoit difficilement que des investisseurs privés acceptent une collaboration développée sur la base d'une association de communes de droit public. A l'évidence, les structures offertes par le droit privé sont bien mieux adaptées à ce type de partenariat.

L'on peut dès lors s'interroger sur l'adéquation des législations centrées sur les instruments de droit public à l'évolution qui se dessine aujourd'hui et se demander si une ouverture plus grande vers le droit privé, à l'instar de ce que connaît déjà le canton du Jura par exemple, n'est pas nécessaire. Les limites générales posées par la doctrine et la jurisprudence pour contrer ce qui a été qualifié de « fuite vers le droit privé » ne nous paraissent pas aussi strictes qu'il n'y paraît au premier abord, principalement du fait de l'inconsistance de la notion de tâche publique, et laissent donc place, à notre sens, pour un débat à ce sujet⁴². L'on se souviendra en effet que les tenants de la conception « publiciste » traditionnelle envisagent eux-mêmes que les prestations à caractère économique fournies par les collectivités publiques puissent être réglementées dans un cadre de droit privé⁴³.

En définitive, la discussion des mérites d'une ouverture vers le droit privé doit être faite en gardant à l'esprit les enjeux véritables que la conception traditionnelle a voulu protéger par le recours au droit public : à savoir la participation et le contrôle démocratiques dans le fonctionnement des institutions administratives – étant rappelé que la décision originelle de créer une entité nouvelle à des fins de collaboration doit rester soumise en tout état à un contrôle démocratique. Dès lors, la question principale est de savoir quel équilibre doit être préservé entre ces prérogatives démocratiques de contrôle et la nécessité pour les communes de développer, respectivement de maintenir des services publics dans un contexte de ressources limitées.

⁴² Dans ce même sens, cf. MOOR P., *op. cit.*, vol. I, pp. 140 s.

⁴³ Cf. les auteurs cités à la note 13 ci-dessus, avec leurs propres références.

PARTIE II

LA REDÉFINITION DE L'ESPACE LOCAL : ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION

CHAPITRE 3

LA FUSION DES COMMUNES : ÉLÉMENTS D'ÉTUDE POUR UNE DIMENSION DE RÉFÉRENCE

Bernard DAFFLON

Professeur de finances publiques à l'Université de Fribourg

CONCEPTUALISATION ET MÉTHODE DE TRAVAIL

En Suisse, les communes sont désormais trop petites pour remplir les tâches qui leur sont confiées. Si elles veulent éviter une centralisation, stopper la « cantonalisation » de leur compétences, elles devront fusionner. Mais quelles seraient alors les dimensions possibles de référence ? C'est le thème de cet article. Il est divisé en deux parties. La première propose une nouvelle approche afin d'expliquer comment définir la taille d'une fusion. Elle découle du constat qu'aussi bien la théorie du fédéralisme financier, que les formes actuelles de collaboration intercommunale n'ont pas réussi à donner une réponse pratique satisfaisante à la question des fusions de communes et n'offrent sans doute pas de solution. La seconde partie de l'article est une application de cette proposition au cas des communes du canton de Fribourg.

CONCEPTUALISATION ET MÉTHODE DE TRAVAIL

Une étude antérieure¹ montre en effet que les communes, fri-bourgeoises et suisses, sont trop petites pour les fonctions qui leur sont attribuées aujourd'hui. La multiplicité des formes de collaboration intercommunale pour nombre de tâches communales en est une illustration éloquente. On est ainsi en présence d'une situation ambiguë posant problème puisque les frontières institutionnelles, celles de la commune politique au sens du droit public, et les limites spatiales des prestations collectives locales offertes, si ce n'est produites par les communes, ne sont pas nécessairement les mêmes. On dit alors, dans le jargon du fédéralisme financier, que le cercle des décideurs, celui des payeurs et celui des bénéficiaires ne coïncident plus.

Dans le domaine des biens et services marchands, il y a belle lurette que les consommateurs passent les frontières communales pour faire leurs achats au centre commercial voisin. Cela ne pose pas de problème : les trois cercles – décideur, payeur et bénéficiaire – sont identifiés dans la même personne, le client. Le prix permet la rivalité et l'exclusion. Cela n'est pas le cas des biens collectifs locaux (ci-après : BCL). Les mécanismes de marchés ne fonctionnant pas, le mode de décision est institutionnel. De là deux remarques. Premièrement, le cercle des décideurs est constitué de l'autorité législative communale, assemblée ou parlement local (électeurs ou votants) ; celui des payeurs est en général incarné par les contribuables (or l'impôt est non rival et n'autorise pas l'exclusion) ; tandis que celui des bénéficiaires peut inclure des non-résidents. Or électeurs, votants, contribuables, (non-)résidents n'appartiennent pas à une dimension unique, et forcément identique. Deuxièmement, les décisions institutionnelles, valant pour l'ensemble des agents économiques même si elles sont prises à la majorité, doivent être légitimées en respectant des procédures démocratiques contraignantes qui ne peuvent être ignorées sous prétexte de simplification.

La collaboration intercommunale, quelle qu'en soit la forme juridique, est une réponse technique à ces problèmes d'offre et de production des services collectifs locaux. Elle vise deux objectifs.

¹ DAFFLON B., 1998a, « La fusion des communes dans le canton de Fribourg : analyse socio-économique », *Annuaire des collectivités locales*, GRALE Groupement de Recherche sur les Administrations Locales en Europe, CRNS, Paris : Librairie technique de la Cour de cassation.

- Tirer parti des économies d'échelle de production en répartissant les frais fixes sur une plus large production. Lorsque la production de services collectifs exige des investissements fixes importants, comme dans le cas de la production et de la distribution de l'eau potable ou dans celui de l'évacuation et de l'épuration des eaux usées, agrandir le cercle des bénéficiaires permet de réduire le coût moyen par unité produite. En situation de monopole naturel, assez fréquente au niveau des services collectifs locaux, un regroupement est donc avantageux².

- Internaliser des effets de débordement en élargissant l'espace de la prise en charge des coûts pour la faire coïncider à l'espace des bénéficiaires dudit service. Un effet de débordement survient lorsqu'une prestation offerte (et produite³) par une commune et payée par elle, procure des avantages à une ou plusieurs communes adjacentes sans que celles-ci participent à la décision ou au paiement. Cette situation crée un décalage entre le cercle des décideurs (la commune de production), qui est aussi celui des payeurs (principalement par l'impôt) et le cercles des bénéficiaires, ici résidents et non-résidents. On connaît le problème des communes centre qui offrent des prestations, culturelles par exemple, ou mettent à disposition des installations sportives dont bénéficient aussi les habitants des communes voisines. L'exclusion ou la différenciation par les prix n'étant pas toujours possible (politiquement) ou applicable (techniquement), deux autres solutions peuvent être envisagées : un système de paiements et de transferts d'indemnités des communes bénéficiaires à la commune « productrice » ; ou bien l'élargissement de l'espace de référence, au moins pour faire coïncider les cercles des bénéficiaires et des payeurs. L'absence de solution, applicable ou négociée, conduit à une mauvaise allocation des ressources, se traduit par un gaspillage et des problèmes d'équité, les uns payant pour d'autres.

Ces deux objectifs sont plus facilement atteignables dans un espace supracommunal où les préférences des citoyens sont déjà harmonisées. Il est légitime de penser qu'avec la mobilité des individus, l'ouverture des économies locales et la globalisation, les préférences des résidents d'une commune ne diffèrent plus beaucoup de celles des résidents des communes voisines pour bon nombre de services. Avoir de l'eau potable, évacuer des eaux usées, pouvoir élimi-

² DAFFLON B., 1998b, *La gestion des finances publiques locales*, Paris : Economica, pp. 134 ss.

³ Par simplification, on admet pour l'ensemble du texte que la commune ou l'institution intercommunale qui offre un BCL le produit également, donc sans considérer si on a affaire à une production propre, déléguée ou « privatisée ».

ner les déchets sont des tâches communales sur lesquelles les opinions des citoyens ne doivent guère diverger. En matière de scolarité obligatoire, le rapprochement des programmes est un facteur essentiel facilitant la mobilité des gens et assurant l'intégration sociale. On ne voit guère pointer des divergences essentielles. Cela n'est pas forcément le cas dans le domaine social : on peut préférer une organisation de soins à domicile, appuyée par un réseau d'aides familiales, formule plus légère et peut-être moins onéreuse qu'une structure de homes pour personnes âgées. Il est évident alors que l'identité des préférences dans un espace plus grand que « sa commune » permet d'aborder et de résoudre plus facilement les problèmes d'économie d'échelle ou d'externalités. L'obstacle « rester petit parce qu'on veut être différent » s'estompe. Bien sûr, il n'est pas question ici d'uniformiser à tout prix, mais simplement de constater qu'en cas de divergences, apparaît la nécessité d'un compromis, d'un « trade-off », entre rester petit et original, ce qui peut être onéreux, et accepter une perte d'originalité locale pour économiser en coût de production en s'associant à d'autres.

La question à résoudre est donc celle de trouver une dimension unique qui résolve à la fois le problème institutionnel (celui qui touche le cercle des décideurs et celui des payeurs) et le problème économique (qui touche le cercle des bénéficiaires et celui des payeurs). La dimension institutionnelle est incontournable dans la mesure où les mécanismes du marché ne fonctionnent pas. L'économiste résout cette question en faisant appel aux théories du fédéralisme financier. La réponse est formulée en établissant la dimension optimale des collectivités décentralisées, obtenue par découpage territorial selon des arguments de type « coûts / avantages ». Le juriste codifie les solutions pratiques en institutionnalisant de multiples formes de collaboration, contractuelles, coopératives ou associatives. Mais, comme nous allons le voir, aucune de ces deux approches n'est à vrai dire satisfaisante.

Les solutions du fédéralisme financier

Dans sa forme simplifiée, le modèle théorique permet de préciser ce que pourrait être la grandeur optimale d'une collectivité décentralisée pour *une* prestation en comparant une série de critères tendant

soit vers une décentralisation de l'offre, respectivement de la production (*small is beautiful*), soit justifiant une centralisation (*larger but cheaper*). Le tableau 1 en résume cinq, les plus courants⁴.

Tableau 1

critères	décentralisation	centralisation
1. économie d'échelle	non	favorable
2. effets de débordement = externalité « positive »	non	favorable
3. préférences	hétérogènes	homogènes
4. effets d'encombrement = externalité « négative »	favorable	non
5. coûts d'information et d'organisation	favorable	non

Les trois premiers critères reprennent le problème de base posé dans l'introduction à cette première section. Précisons le deuxième. Un effet de débordement positif peut survenir de deux manières⁵. La première est celle d'un débordement géographique effectif, en ce sens que des avantages positifs d'un BCL sont matériellement perceptibles pour les résidants des communes voisines. Si une commune en amont assainit ses eaux, la commune aval en bénéficie. Si une commune centre acquiert, par exemple, une réputation culturelle nationale, voire internationale, il est possible que les communes limitrophes bénéficient d'une attractivité supplémentaire sans rien faire. La deuxième manière d'obtenir des avantages d'une commune centre est le déplacement pendulaire lorsque le BCL doit être consommé sur place. Les résidants des communes voisines vont au théâtre au centre, ou bien vont flâner dans les zones piétonnes du centre, etc. Ils se déplacent pour obtenir le BCL. Si la commune centre est incapable de distinguer l'origine communale ou extracommunale des bénéficiaires ou d'exclure les non-résidants, une externalité géographique positive

⁴ OATES W., 1972, *Fiscal Federalism*, New York : Harcourt Brace Jovanovich, pp. 31-64.

KING D., 1996, « A Model of Optimum Local Authority Size », POLA G. *et. al.*, *Developments in local government finance : theory and policy*, Cheltenham ; Brookfield : E. Elgar, pp. 55-76.

⁵ DERYCKE P.-H., GILBER G., 1988, *Economie publique locale*, Bibliothèque de science régionale, Paris : Economica, pp. 77 ss.

est créée.⁶ Cette deuxième démarche peut cependant avoir des inconvénients, par encombrement ou engorgement dans la commune d'accueil.

L'effet d'encombrement (chiffre 4, tableau 1) est une externalité géographique négative, inverse de l'effet de débordement, qui intervient lorsque l'infrastructure procurant le BCL est sujette à une limite de capacité. Le pendulaire qui arrive considère son intérêt, non les incidences de sa démarche sur la collectivité. Si son arrivée crée un embouteillage urbain, par exemple, ralentit la circulation et lui fait perdre 5 minutes, il compare « son avantage d'arriver au centre en voiture » et le « coût de 5 minutes de ralentissement », et non pas, à la marge, les « x fois cinq minutes » qu'il fait perdre à tous les résidents et autres arrivants au centre (chacun, évidemment, faisant ce même calcul...). La solution consiste ici à exclure le nouvel arrivant qui provoque l'encombrement (soit par des mesures de rationnement ou d'interdiction d'accès, soit par des mesures financières visant à lui faire payer le coût marginal social. Dans les deux cas, la démarche vise à réduire le cercle des utilisateurs, ce qui est désigné ici par « décentralisation ».

Le cinquième critère du tableau 1 est le coût d'information et d'organisation des décisions. Dans la mesure où la solution pour un BCL n'émerge pas des mécanismes de marché (il n'y a donc pas de signal « prix »), mais d'une procédure institutionnelle, la nécessité d'acquérir les connaissances relatives à la fonction de production, de préparer l'information et de la faire circuler, d'organiser la procédure pour qu'une décision démocratique intervienne, implique des coûts à prendre en compte. L'argument généralement admis est qu'il est plus facile de s'entendre à deux qu'à cent, d'où l'inscription d'une tendance favorable à la décentralisation. L'entente est aussi plus facile si les préférences sont homogènes (chiffre 3, tableau 1). On ajoutera que ces coûts, dans la théorie du fédéralisme financier, sont techniques et objectifs, en ce sens qu'ils sont liés à la fonction de production du BCL : il faut connaître ce qu'elle est pour pouvoir décider en

⁶ Attention à la valeur relative des termes utilisés. Il y a externalité positive dans la perspective de l'allocation des ressources. La commune productrice crée une valeur ajoutée pour les communes voisines. Pour la commune productrice, évidemment, cela n'apparaît pas aussi « positif » puisqu'elle doit payer une production dont ses propres résidents ne bénéficient pas, mais dont ils supportent la charge via l'impôt. Toute la démarche de la commune productrice consiste d'ailleurs à éliminer par internalisation cette externalité « positive » ... pour les autres. Si, en plus, la commune productrice subit des effets d'encombrement, elle est victime d'un double préjudice.

toute objectivité. Il ne s'agit pas de coûts subjectifs ressentis pas les individus parce que l'organisation du processus de décision serait plus ou moins démocratique.

La comparaison des cinq critères énumérés – mais on peut en ajouter d'autres, cela ne change pas la méthode de résolution du problème⁷, par opposition des avantages et des coûts de la (dé)centralisation – permet de préciser la dimension optimale pour le BCL étudié, donné par l'avantage maximal net. Encore faut-il préciser que la solution théorique est articulée en nombre d'utilisateurs, exprimé par le nombre de résidants, et ne propose pas un espace géographique délimité. La solution théorique permet aussi bien de fusionner deux communes de 1000 habitants pour obtenir un chiffre optimal de 2000, par exemple, que de « vider » une commune pour concentrer la population en une seule.

Le modèle de Tiebout⁸, le plus souvent cité aujourd'hui encore, est axé sur la mobilité des utilisateurs. Ils émigrent pour obtenir la combinaison « panier de prestations publiques locales » et « prix de ce panier » qui correspond le mieux à leurs préférences.

La solution théorique n'introduit pas non plus le concept d'habitat groupé ou dispersé. Elle postule une distribution uniforme de la population dans un seul centre de l'espace communal. Du point de vue des applications possibles, cette approche aboutit à une multiplication des maillages institutionnels de « clubs » produisant chacun un service collectif particulier : école primaire, distribution d'eau potable, défense contre l'incendie, etc., selon la classification fonctionnelle adoptée dans le plan comptable harmonisé des communes. Certes chaque maillage est organisé de manière optimale, mais avec l'inconvénient majeur que les frontières de chacun ne coïncident pas nécessairement. Dès lors, le contribuable appartient à autant de clubs que de services utilisés, ce qui complique sérieusement ses décisions et introduit une nouvelle dimension aux coûts figurant sous chiffre 5 dans le tableau 1. Dans la réalité, il préférerait sans doute appartenir à un seul club (une seule collectivité) offrant un panier de prestations.

Pour résumer, même si la théorie du fédéralisme financier révèle la nature des problèmes auxquels le politique est confronté, elle n'apporte pas de solution toute faite ou de recette pouvant être ap-

⁷ PERRITAZ S., 1997, *La taille optimale des collectivités publiques locales*, Mémoire de licence, Faculté des sciences économiques, Université de Fribourg.

⁸ TIEBOUT C. M., 1961, « An Economic Theory of Decentralization », in *Public Finance ; Needs, Sources and Utilization*, N.B.E.R., University Press Princeton.

pliquée dans une situation donnée, pour un canton par exemple. Deux aspects sont lacunaires.

- La théorie ne dit rien de la superposition, sur un même maillage communal, d'une multiplicité de découpages ad hoc, dont le nombre peut atteindre celui des BCL. Or cette multiplicité rend illisible la lecture des espaces de service en BCL9.
- Elle n'aborde pas, par une étude de type coûts/avantages, la question de la procédure démocratique de décision, en comparant ce qu'elle pourrait être dans une formule de collaboration intercommunale avec ce qu'elle est dans la commune si cette dernière peut décider seule.

La collaboration institutionnalisée

Il serait présomptueux de vouloir ici présenter toutes les formes de collaboration intercommunale ayant été ou pouvant être institutionnalisées. La liste ci-dessous, empruntée à Della Santa¹⁰, donne simplement un aperçu de ce qui est possible.

- Le contrat de prestation (en droit privé) : une commune « cliente », achète le BCL à une commune qui le produit en surplus de capacité pour ses propres besoins.
- La convention intercommunale : des communes s'associent pour produire en commun un BCL (droit administratif, pas de personnalité juridique ; décision à l'unanimité) ;
- L'association, le syndicat intercommunal (droit administratif, avec personnalité juridique) : les communes abandonnent une partie de leur souveraineté sur l'offre et la gestion de la production d'un BCL pour la déléguer à une institution intercommunale. Cette forme de collaboration est celle qui est la plus proche du concept économique de « club » discuté dans la section précédente. La délégation concerne un BCL ou une combinaison de tâches généralement connexes.

⁹ Il ne s'agit pas ici de simple rhétorique, mais d'une démonstration physique que nous avons faite lors des présentations de cette étude. Soit le petit exercice suivant. Définir 5 découpages de référence pour des BCL dont on aurait au préalable étudié et défini la grandeur optimale. Etablir pour chaque découpage, la carte des groupements de communes concernées formant les maillages de « clubs » obtenus dans la démarche précédente. Reporter chaque carte sur un transparent. Projeter au rétroprojecteur les transparents en les superposant. Le résultat est illisible alors même que le nombre de 5 BCL soit bien inférieur à la réalité.

¹⁰ DELLA SANTA M., 1996, *Dalla Collaborazione alla Fusione: Analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del Comune*, Thèse de doctorat, Université de Fribourg, Vico Morcote.

- L'agglomération et la région sont des institutions du même genre que les précédentes, chargées soit de la production de BCL soit de la coordination entre certaines tâches communales, soit des deux. Elles s'en distinguent plutôt par l'espace de référence, urbain dans le premier cas (avec des mouvements pendulaires importants), élargit au district dans le second.
- Le district, même s'il n'est le plus souvent qu'un découpage administratif du canton et un organe de mise en oeuvre de tâches cantonales décentralisées, peut parfois aussi servir d'espace de référence pour l'offre et la production de BCL. Dans ce cas, l'organisation institutionnelle est calquée sur celle d'une association de commune.
- La fondation, ou même parfois la SA. En termes d'offre ou de production de BCL, ces institutions de droit privé avec personnalité juridique n'apportent pas vraiment d'avantages décisifs par rapport aux associations et syndicats intercommunaux. Il faut y voir plutôt une question de stratégie d'une part visant à éviter l'exercice du référendum financier et, d'autre part, s'inscrivant dans la mouvance « politiquement correcte » de la Nouvelle Gestion Publique...

Toutes ces formes de collaboration intercommunale sont en réalité des réponses ad hoc aux questions d'économie d'échelle et d'effets de débordement en présence de préférences homogènes pour la production de BCL. En ce sens, elles ne s'écartent pas du modèle économique présenté dans le tableau 1 et discuté ci-dessus, avec les mêmes avantages et inconvénients. Et dans la mesure où ce ne sont pas des caractéristiques managériales de production qui distinguent les « clubs » au sens de la théorie économique des « institutions associatives » telles qu'elles existent pour offrir et produire des BCL, d'autres critères d'appréciation doivent intervenir. L'hypothèse avancée est que seules les modalités institutionnelles marquent des différences.

Dans sa forme habituelle, la collaboration ne crée pas un nouvel échelon de gouvernement, entre la commune et le canton. Ce n'est pas une « supercommune » avec un parlement élu, un exécutif élu, des compétences propres transférées de bas en haut dans le respect du principe de subsidiarité, une compétence fiscale pour le financement et une responsabilité budgétaire. La démarche est le plus souvent semblable à celle d'une relation « principal-agent », avec les problèmes que cela pose, en particulier la « sélection adverse » et le « hasard moral »¹¹.

¹¹ C'est un des objets d'étude de la *New Institutional Economics*, qui s'intéresse non pas tellement aux résultats produits qu'à la manière dont ils sont produits. Pour le secteur public, ce sont évidemment (1) les institutions, les processus de décision

Les résidents ne vont pas offrir ni produire eux-mêmes le BCL qu'ils demandent. Dans un système de démocratie indirecte, ils élisent des politiciens pour ce faire. Chaque électeur est ainsi le « principal » qui, par élection, délègue ses compétences à l' élu, devenant l'agent d'exécution pour réaliser le BCL. L' élu est à son tour « principal » qui décide de l' offre, mais ne produit pas lui-même : il confie cette production à un « agent », soit directement dans l' administration publique, soit indirectement par contrat avec des entreprises privées. De ce point de vue, la procédure de décision et de production des BCL est un enchaînement de relations de type « principal-agent » dans un monde incertain.

La sélection adverse provient d' une asymétrie de l' information avant la négociation, ici l' élection du parlementaire ou de l' exécutif, l' engagement du bureaucrate ou la signature du contrat d' entreprise : le principal aimerait un maximum d' informations sur l' agent, mais il a des difficultés à les obtenir (l' agent n' étant pas prêt à les fournir totalement ou pouvant aussi se comporter de manière stratégique, en donnant une certaine image préalable aux négociations).

Le hasard moral provient du fait qu' une fois élu, l' agent ne va pas forcément défendre les intérêts du principal, ici produire exactement le BCL que le principal demandait dans le contrat (l' élection). L' agent utilise la marge de manœuvre ouverte par ses connaissances de la fonction de production, sa maîtrise managériale du BCL, l' incertitude et le manque d' information du principal, pour viser ses propres objectifs. On a donc un écart entre ce qui est et ce que l' on aurait voulu, parfois appelé inefficacités-X dans les manuels d' économie politique. S' il y a plusieurs BCL, le problème se multiplie autant de fois¹².

Le tableau 2 présente une synthèse fortement résumée des différences constatées en général entre les règles démocratiques dessinant

fixant le contour de l' offre de BCL, (2) les organisations hiérarchiques, bureaucratiques, qui reçoivent la maîtrise managériale de la fonction de production, qui sont les centres d' intérêt. La relation « principal-agent » mentionnée dans le texte en est un aspect. La méthodologie de la NIE est, à bien des égards, très proche du « *Public Choice* », comme théorie économique du politique.

¹² Très concrètement, cela signifie que si dans une commune, l' offre et la production de BCL se font principalement par une grand nombre d' institutions intercommunales [nous en avons énuméré 30 dans l' étude DAFFLON, 1998b], le citoyen devrait participer périodiquement à autant de procédures d' élection de ses représentants, et devrait consacrer pour chacune d' elle 2 soirs par années au minimum (une fois pour approuver le budget, une autre pour les comptes: ce qui fait théoriquement 60 soirées dans l' exemple). On conçoit aisément que nul n' est prêt à sacrifier ce temps + celui de s' informer à l' exercice de la démocratie.

les contours des décisions dans les « communes », dans leur dimension unique, et celles qui résulteraient d'une institution de « collaboration intercommunale », sans autre précision de sa forme juridique. La colonne de gauche répertorie les données démocratiques essentielles de la commune. En cas de fusion de communes, la nouvelle commune, plus grande, les conserve intégralement. Elle pourrait être établie de manière telle que, prenant en compte les critères économiques du tableau 1, elle restituerait dans l'espace recomposé agrandi la coïncidence entre les cercles des décideurs, des bénéficiaires et des payeurs.

Tableau 2 Caractéristiques institutionnelles comparées.

Commune(s) seule ou fusionnées	Collaboration intercommunale
• parlement élu • exécutif élu • compétence(s) propre(s) attribuée(s) dans le respect de la subsidiarité • compétence fiscale • responsabilité budgétaire • référendum financier	• assemblée de délégués désignés (et non élus) par les exécutifs communaux • désignés par l'assemblée des délégués • compétence(s) déléguée(s) statutairement • aucune : financement par transferts versés par les communes membres • aucune : les dépenses sont liées ; les déficits doivent être couverts par des subsides communaux ; l'endettement est limité statutairement • référendum sur l'adhésion, pas sur les dépenses

Une organisation de collaboration intercommunale, dans la colonne de droite, ne résout pas ce problème. Elle est organisée, en principe, sur la base d'un espace correspondant au cercle des bénéficiaires, intégrant les mêmes critères économiques que ceux du tableau 1. Mais le cercle des décideurs est partagé, par délégation plus ou moins étendue (en général à préciser dans les statuts) des compétences et des responsabilités entre les communes et l'institution intercommunale. La règle fondamentale est que le cercle des payeurs reste au niveau communal. Il y a donc un a priori irréductible dans l'organisation institutionnelle qui ne donne aucune chance pour rétablir la coïncidence des trois cercles.

La colonne de droite enregistre ainsi autant de défauts institutionnels qu'il y a de points, comparée à celle de gauche, six en tout, les principaux à nos yeux. Il est bien évidemment concevable que la situation de collaboration intercommunale reprenne des éléments caractéristiques des communes, réduisant par là-même le nombre de défauts mis en combinaison. Ainsi, certaines législations cantonales prévoient que l'assemblée des délégués soit élue par les urnes ; d'autres que le financement puisse se faire par des redevances d'utilisation, mais pas des impôts ; ou que les dépenses d'investissement soient soumises au référendum financier.

La collaboration institutionnalisée entre les communes, qu'elle qu'en soit la forme, ne résout pas le problème, déjà posé dans l'approche économique, d'un découpage géographique multiple. Il y a autant de maillages qu'il y a de tâches uniques ou groupées intercommunales. Comme les trois cercles, décideurs, bénéficiaires et payeurs, ne coïncident plus, cette multiplicité est également un inconvénient très lourd pour le rôle démocratique que doivent jouer les communes.

Elle souffre du défaut majeur d'un déficit démocratique en ce sens que les citoyens perdent la capacité d'intervenir directement, lors des assemblées communales ou dans les parlements locaux, dans la maîtrise de l'offre ou dans l'orientation de la production. Une commune ne peut pas modifier seule la solution négociée avec d'autres communes, souvent non sans peine, puisque cette solution ne dépend plus d'un seul électorat.

En outre, le mode actuel de financement des collaborations intercommunales (transferts financiers versés par les communes partenaires ; pas d'accès à la fiscalité, ni aux redevances d'utilisation) s'écarte des canons de la responsabilité budgétaire qui doit être directe. En d'autres termes, l'autorité de l'institution intercommunale n'a pas à faire face à ses propres contribuables pour lui expliquer le coût des enjeux et obtenir son consentement. Elle s'adresse aux communes pour le paiement partagé de dépenses liées. Et parfois, les formules de répartition marquent une rupture de la relation causale « bénéficiaires-payeurs » par simplification, pour des raisons techniques ou même redistributives.¹³

¹³ La commune n'a pas toujours les moyens de comparer prestations et paiements sur une base de réciprocité allocative. Dans bien des cas, le paiement est partagé sur la base de critères qui s'écartent du principe de causalité (par exemple la population résidente au lieu du nombre d'élèves dans les cercles scolaires, ou au lieu du nombre de journées-malades selon la provenance communale pour la prise en

D'un autre côté, une commune n'a pas nécessairement intérêt à faire pression pour obtenir une économie maximale des budgets : l'effort qu'elle assumerait seule pour faire économiser un franc entier à l'institution intercommunale devant être comparé à la fraction d'économie qu'elle obtiendrait seulement en retour en diminution de sa part de subside (et peut-être des mesures de rétorsion que cela lui vaudrait).¹⁴

La fusion de communes apparaît alors comme une solution possible, même partielle, à cette situation. Elle permet de résoudre les questions d'économie d'échelle et d'effet de débordement, tout en restituant aux citoyens les droits politiques d'intervention directe dans un espace politique élargi. Toutefois, cette approche ne dit pas a priori ce que devrait être la nouvelle (idéale ?) dimension communale de référence.

La constitution d'espaces supracommunaux

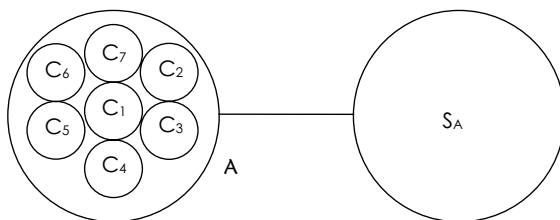
Une troisième approche est explorée ici de manière expérimentale. A partir de collaborations bien établies dans des domaines précisés, on examine pour d'autres prestations décentralisées les possibilités de consolidation sous forme de fusion dans un espace local ou régional élargi. La méthode consisterait à préciser les espaces territoriaux dans lesquels des prestations communales ont été intégrées à tel point par l'électorat ou les utilisateurs locaux que personne ne songe à les remettre en question. En théorie du fédéralisme financier, on dit que les préférences des utilisateurs communaux sont devenues homogènes dans un espace élargi à plusieurs communes. La mémoire d'appartenance à une collectivité locale produisant ce service a cédé place à une mémoire de référence liée au service. La commune, comme lieu de production, n'est plus un critère déterminant : la supracommunalité de l'offre et de la production de la prestation ne l'inquiète pas (ou plus du tout). C'est le rapport « qualité /

charge du déficit des hôpitaux), voire même intègre des considérations de péréquation.

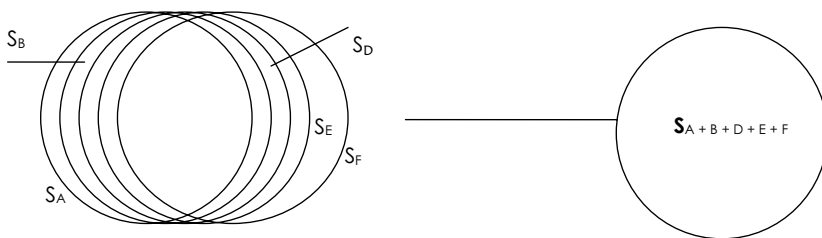
¹⁴ Cette situation caractérise une autre forme d'inefficacité-X, c.-à-d. une inefficacité de production qu'on ne peut pas identifier ni attribuer à une source précise, mais qui est diffuse en raison même du système de décision, de management et de contrôle « qui est comme ça, on n'y peut rien changer ». En fait, toutes les économies d'échelle que pourrait réaliser la collaboration intercommunale n'aboutissent pas dans les budgets communaux, une partie permet de donner un peu d'aise au management.

quantité / coût » de la prestation qui importe et non pas le lieu (local) de production¹⁵.

La démarche évolue en deux phases, illustrées ci-après. Dans une première phase, un service de référence, répondant à la caractéristique décrite précédemment, est sélectionné : par exemple la prestation « A ». De sept communes C_1 à C_7 produisant un service « A » de manière plus ou moins identique, on passe à un espace supra-communal S produisant un service « A » homogène (uniforme) parce que les citoyens des sept communes C_i [$i = 1, 2, \dots, 7$] expriment des préférences identiques (souhaitent les mêmes caractéristiques) pour ladite prestation. Au surplus, selon les formes des fonctions de production locales, des économies d'échelle sont plausibles ; d'éventuels effets de débordement entre communes seraient internalisés – mais ces deux arguments supplémentaires ne sont pas indispensables ici.



Dans une seconde phase, on examine quelles autres prestations publiques pourraient être rapportées au même cercle des utilisateurs, ce qui permettrait sans doute pour ces prestations la coïncidence entre les cercles des décideurs, des utilisateurs et des payeurs, condition d'une solution optimale. Par exemple, les prestations B, D, E et F sont-elles offertes dans des espaces communaux C_i [$i = 1, 2, \dots, 7$] identiques permettant une fusion dans un espace supracommunal élargi « S » de même dimension, de sorte que $S_A \equiv S_B \equiv S_D \equiv S_E \equiv S_F$.



¹⁵ DELLA SANTA M., 1996, *op. cit.*

L'idée est d'examiner si, par juxtaposition de ces cinq maillages supracommunaux, des noyaux durs se forment : est-ce que les espaces S_j [$j = A, B, D, E, F$] se superposent (noyau fort = **S**) ou s'entrecoupent plus ou moins largement (noyau moyen) ? Des espaces qui se superposent pourraient former le coeur des nouvelles communes fusionnées.

APPLICATION AU CAS FRIBOURGEOIS

Nous avons appliqué la méthode décrite ci-dessus au problème des fusions de communes dans le canton de Fribourg. Huit tâches ou prestations, publiques ou privées mais toujours collectives, ont été sélectionnées. Le choix a été guidé par la disponibilité des informations : d'autres prestations, donc d'autres découpages, pourraient être mis au banc d'essai¹⁶. Toutefois l'idée poursuivie serait la même : consolider par la fusion volontaire un acquis, des habitudes de collaboration en intégrant les autres prestations locales dans ce découpage de référence.

¹⁶ On a renoncé à prendre en considération les groupements de collaboration intercommunale à caractère technique, comme la distribution d'eau potable, les déchetteries, les stations d'épuration des eaux. Premièrement, les demandes pour ces produits sont fortement homogènes parce qu'il n'y a pas de contenu socioculturel (l'eau doit être potable, c'est tout !). Deuxièmement, l'offre et la production locales sont en fait sous tutelle (c'est la Confédération qui édicte les conditions et objectifs environnementaux). Enfin, ces tâches peuvent être financées par des contributions causales de telle sorte que le cercle des utilisateurs et celui des payeurs coïncident. En quelque sorte, la demande est « privatisée » ; même si la clientèle est captive, le signal « prix » fonctionne et garantit une efficacité normale de production. Ce ne sont donc pas les découpages territoriaux les plus intéressants du point de vue de la problématique qui nous préoccupe dans cet article. Par contre, il aurait été intéressant de prendre en compte les homes pour personnes âgées. Mais les informations statistiques nécessaires ne sont pas directement disponibles. Parce que certains homes sont des fondations privées, il aurait fallu établir le cercle des communes liées contractuellement et surtout la provenance communale des personnes hébergées. Les écoles du cycle d'orientation (degré secondaire) et les hôpitaux de district ne sont pas pris en considération. On imagine mal un canton réduit à sept espaces décentralisés leur correspondant. La référence « district » n'est donc pas la bonne.

Les domaines de référence

Les domaines étudiés ont été :

- 21 sous-régions LIM, qui composent les régions au sens de la loi fédérale sur les investissements en zone de montagne : du nord au sud, la Singine, la Haute-Sarine, la Gruyère et la Glâne-Veveyse (Promotion économique du canton de Fribourg, septembre 1997). L'inconvénient majeur de cette carte est qu'un découpage régional n'existe pas dans les districts de la Broye, du Lac et d'une partie de la Sarine. Il faudrait alors compléter la référence pour les communes de ces régions par des découpages analogues.
- 28 arrondissements des justices de paix, couvrant l'ensemble du canton¹⁷.
- 44 groupement de protection civile¹⁸.
- 90 secteurs « salles de sport »¹⁹; la ville de Fribourg forme seule un secteur, même s'il comprend plusieurs salles de sport.
- 103 cercles scolaires du degré primaire²⁰. Ce domaine inclut un arrangement ad hoc pour le district du Lac dans lequel des cercles français et alémaniques se superposent : le cercle de la langue majoritaire servant de référence. Comme ci-dessus, la ville de Fribourg constitue un seul cercle bien qu'il y ait plusieurs écoles.
- 106 clubs de football²¹, concernant 100 espaces ad hoc si l'on tient compte du fait que 6 clubs existent en ville de Fribourg.²²
- 128 cercles des sociétés de tir à 300 mètres pour 136 sociétés²³ ; Les communes de Bulle, Fribourg et Morat comptent pour un

¹⁷ Annuaire du canton de Fribourg, 1997, pp. 93-101.

¹⁸ Office cantonal de la protection civile, PCi 2000, juin 1998.

¹⁹ Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, 3^e édition, 1990.

²⁰ Idem, octobre 1997.

²¹ Association fribourgeoise de football, saison 1997/98, juillet 1998.

²² Un club de football n'est évidemment pas un BCL [avec la réserve toutefois que pour jouer il faut un terrain, et que ce terrain est le plus souvent fourni et financé par la commune]. Mais la dimension identitaire, socioculturelle, nous intéresse. L'idée sous-jacente de cette démarche est la suivante. Si l'on en croit les glorieux récits des anciens, les joueurs d'autrefois étaient fiers de défendre les couleurs du club de la commune dans laquelle ils habitaient et s'identifiaient totalement au maillot qu'ils portaient. Les équipes étaient constituées quasi exclusivement « des gars du village » et les rivalités étaient très fortes entre les clubs des communes voisines. Au fil des années, ces caractéristiques se seraient estompées ; la dimension identitaire du football dépasserait désormais largement les frontières communales. Deux phénomènes tendent à corroborer cette idée : une provenance de plus en plus diversifiée (non locale) des membres actifs de chaque club et un mouvement de fusion des clubs. C'est ce dernier point qui est pris en compte ici.

²³ Département des affaires militaires, juillet 1998.

cercle chacune, bien qu'on y note la présence de plusieurs sociétés (respectivement 4 + 2 + 3)²⁴.

- 140 paroisses²⁵ ; là également avec un arrangement ad hoc tenant compte de la superposition de paroisses réformées et catholiques dans la partie alémanique du canton.

Bien qu'elles ne couvrent pas l'ensemble du canton, les sous-régions LIM ont été choisies parce que ce découpage a été mis en place par les communes membres elles-mêmes, sans intervention ni pression extérieures. De plus, elles ont été établies en regard d'activités économiques privées potentielles qui débordent déjà largement le cadre trop étroit des communes politiques. Elles sont donc particulièrement intéressantes à cet égard.

Les trois maillages « salles de sport », « cercles scolaires » et « paroisses » reposent sur un très fort facteur de cohérence socio-économique. Dans le canton de Fribourg, par tradition et pour des raisons historiques, la vie associative, culturelle et sportive, s'est le plus souvent organisée autour de l'école et de la paroisse. Il convenait de tester cette hypothèse. A cela s'ajoute que la démarche ayant abouti à obtenir le maillage intercommunal pour la construction et l'exploitation des salles de sport a très largement associé les communes dans la définition des secteurs de référence. Les choix sont d'abord locaux.

Les exemples choisis peuvent être groupés en deux situations dont l'étude détaillée devrait révéler s'ils peuvent devenir des points forts. La première est une configuration de collectivités nouvelles dont le nombre se situerait entre 21 et 44 (sous-régions LIM, justice de paix, protection civile). Cette situation n'a pas été retenue. Elle manque d'unité dans les BCL (pas de points communs entre ces tâches) et présente une dispersion peu favorable, de 21 à 44 unités de collaboration intercommunale. En outre, on peut douter de la faisabilité d'une proposition qui abaisserait le nombre actuel de communes à moins de cinquante.

La deuxième situation, présentée ici, comporte un découpage allant de 90 à 144 collectivités (salles de sport, écoles, paroisses)²⁶. Il y

²⁴ Le problème est un peu semblable à celui de la note précédente. Les sociétés de tir ne sont pas des BCL. Par contre, mettre à disposition des stands de tir respectueux de l'aménagement du territoire et de règles environnementales, y compris le financement, est une obligation communale. Le nombre de sociétés de tir sert ici de proxy à ce BCL.

²⁵ Département des communes, avril 1992.

a une connexité entre les deux tâches servant de référence, dont les espaces de collaboration se sont formés sans une tutelle marquée du canton. Et une affinité certaine entre celles-ci et les paroisses dans l'organisation socioculturelle des collectivités locales. Cette double caractéristique pourrait être favorable à la configuration de « noyaux forts ». On a donc une méthode et une proposition ambitieuses puisqu'elles réduiraient le nombre actuel de 245 communes à un peu plus d'une centaine, la Ville de Fribourg n'étant pas comprise dans cette approche. Pour simplifier, l'objectif « *120 nouvelles communes* » serait réaliste à moyen terme.

La création de « noyaux forts »

L'objectif de cette section est de formuler une première appréciation de la méthode décrite ci-dessus. L'ambition est d'offrir une piste praticable pour amorcer la solution du problème « trop de trop petites communes ». Il n'est pas question, à ce stade, de fixer définitivement un nouveau découpage, ce qui requiert encore une connaissance approfondie de terrain et la participation des acteurs locaux.

La comparaison entre les 90 secteurs des salles de sport, les 103 cercles scolaires et les 140 paroisses est certainement plus complexe que ce que la méthode décrit, à la fois en raison du nombre d'unités dans chaque découpage, mais aussi parce que dans les districts de la Singine et du Lac, des paroisses catholiques et réformées, des écoles de langue française et de langue allemande se superposent. Dans ces cas, il a fallu procéder à des choix sur lesquels il y a matière à discussion.

Pour simplifier la comparaison, les symboles suivant seront utilisés :

- S pour les secteurs des salles de sport
- E pour les cercles scolaires
- P pour les paroisses

²⁶ Les clubs de football ne sont pas inclus dans la deuxième situation, mais ont tout de même fait l'objet d'un examen. Il en est de même pour les cercles de sociétés de tirs.

On parle de « noyau fort » lorsque les 3 découpages se superposent exactement, et de « noyau moyen » lorsque 2 des 3 découpages se recouvrent²⁷.

Sarine

Le district de la Sarine comprend 3 noyaux forts et 5 noyaux moyens, touchant 27 communes sur 50.

S = E = P = noyau fort

- Marly, Pierrafortscha, Villarsel-sur-Marly ;
- Autigny, Chénens ;
- Ecuwillens, Posieux.

S = E, mais paroisses différentes

- Arconciel, Ependes, Ferpicloz, Senèdes, (2P) ;
- Chésopelloz et Corminboeuf (P : avec Belfaux) ;
- Corjolens, Onnens, Lovens, Lentigny, Corserey, (3 P) ;
- Corpataux, Rossens, Magnedens, (2 P) ;
- Vuisternens-en-Ogoz, Villarlod, Villarsel-le-Gibloux, Estavayer-le-Gibloux, Rueyres-Saint-Laurent, (3 P).

La région du Mouret présente toutefois un cas intéressant (qui illustre bien la nécessité d'une connaissance de terrain). Le secteur « salle de sport » groupe six communes (Praroman, Essert, Montévraz, Zénauva, Oberried, Bonnefontaine) composant deux cercles scolaires. Les deux cercles scolaires, mais sans Essert, forment deux paroisses (Bonnefontaine + Praroman, cette dernière avec Montévraz, Zénauva et Oberried). Toutefois, la paroisse de Bonnefontaine a été érigée en 1897 seulement. A l'origine, une seule paroisse (Praroman) existait. Cela montre que la composante historique, qui n'est pas abordée ici, peut avoir joué un rôle important dont il faudrait tenir compte. Cet espace recomposé forme le cadre d'activités socio-culturelles

²⁷ Pour des raisons de convenance et par habitude conventionnelle, l'analyse se fait par district, dans l'ordre statistique habituel. Cela ne préjuge en rien de noyaux forts ou moyens qui pourraient englober des communes de deux districts, la limite politique du district perdant toute signification dans cette méthode. Un exemple est donné dans le district de la Veveyse, avec une commune glânoise appartenant à un noyau fort. Ajoutons que tous les résultats ont été reportés sur des cartes géographiques représentant le découpage actuel des 245 communes. Ces cartes ne sont pas reproduites ici pour des raisons de coûts. Mais elles sont un instrument indispensable de l'analyse parce qu'elles donnent un contenu visuel à la démarche méthodologique.

(club sportif, football-club, société de tir, fanfare, théâtre et chant, etc.).

Singine

Les découpages *S* et *P* coïncident pour l'essentiel et correspondent aux communes actuelles.²⁸ Par contre, l'intersection avec le maillage *E* est plus compliqué parce dans plusieurs cas, la commune se partage ou se superpose dans plusieurs cercles scolaires primaires.

Les regroupements suivants présentent des frontières communes constituant des noyaux présentant une potentialité de fusion :

S = E = P = noyau fort

- Giffers et Tenlingen.

S = P = noyau moyen

- Rechthalten et Brünisried ;
- Plaffeien, Oberschrot et Zumholz.

Gruyère

Les découpages des trois fonctions choisies sont extrêmement variés et divergent fortement. Selon la terminologie proposée, cela signifie peu de noyaux forts ou moyens. 19 communes sur 40 sont concernées.

S = E, mais plusieurs paroisses :

- Pont-la-Ville et La Roche, (2 P) ;
- Hauteville, Corbières et Villarvolard, (3 P) ;
- Marsens, Echarlens et Vuippens, (2 P).

E = P, mais autre secteur de salle de sport

- Botterens et Villarbeney, (*S* : Broc) ;
- Le Bry, Avry-devant-Pont et Gumefens, (*S* : avec Sorens).

S = E = P = noyau fort

²⁸ Il faut savoir que le district de la Singine compte 19 communes dont 14 ont plus de 1000 habitants et aucune moins de 400. Ce découpage communal contraste avec celui des autres districts et explique le résultat. En fait, le « modèle singinois » est une application de la théorie des noyaux forts que nous développons ici. Si le canton s'était organisé sur cette base communale, on compterait aujourd'hui déjà moins de 150 communes.

- Bulle et Morlon ;
- Maules, Romanens, Rueyres-Trefayes, Sâles.

Lac

Le district du Lac présente un visage multiple, mêlant langues française et allemand, religions catholique et réformée. Peu de groupements sont possibles si l'on veut tenir compte à la fois des affinités religieuses et linguistiques. Toutefois, deux noyaux forts existent. 9 communes sur 34 sont concernées.

S = E = P = noyau fort

- Fraeschels et Kerzers ;
- Bas-Vully et Haut-Vully.

S = P

- Ried, Agriswil, Buchseln, Gempenach, Ulmiz.

Glâne

La situation assez semblable à celle de la Gruyère avec un découpage prononcé dans les trois domaines. Six noyaux moyens sont constitués, touchant 26 communes sur 43.

S = E, mais paroisses distinctes

- Châtonnaye, Middel et Tornay-le-Grand, (3 P) ;
- Lussy, Villarimboud, Villaz-Saint-Pierre, (2 P) ;
- Chavannes-sous-Orsonnens, Orsonnens, Villargiroud, Villarsivériaux, (2 P) ;
- Estévenens, La Joux, La Magne, Lieffrens, Sommentier, Villariaz, Vuisternens-devant-Romont, (2 P).

S = P, mais deux cercles scolaires

- Bionnens, Esmonts, Montet, Vuarmarens (1 E) et Ursy, Vaudens (1 E).

E = P, mais autre secteur « salle de sport »

- Auborange, Ecublens, Promasens (S : Rue).

Broye

Le district de la Broye est celui qui présente sans doute le plus fort découpage communal et le moins de limites communes entre les trois fonctions sélectionnées. C'est celui auquel la méthodologie proposée

convient le moins bien : seuls cinq noyaux moyens ont pu être mis en évidence, ce qui n'est pas convaincant. Une analyse de terrain est indispensable. Cinq noyaux moyens sont constitués, touchant 12 communes sur 44.

S = E, mais paroisses différentes

- Léchelles, Montagny-le-Mont, Montagny-la-Ville, (2 P) ;
- Font, Châbles, Cheyres, (2 P) ;
- Fétigny, Ménières, (2 P).

E = P, mais autres secteurs « salles de sport »

- Saint-Aubin, Vallon, (S : avec Delley, Portalban et Glette-rens) ;
- Dompierre, Russy, (S : Domdidier).

Veveyse

Dans la Veveyse, les découpages sont relativement simples avec une bonne correspondance des maillages. En suivant les quatre propositions ci-dessous, on arriverait à sept communes (4 + Semsales et Châtel-St-Denis) ; le seul problème étant Remaufens qui fait paroisse seule, gère sa propre école primaire, mais partage le secteur « salle de sport » avec Châtel-Saint-Denis. Douze des 15 communes sont concernées pour former quatre noyaux forts ou moyens.

S = E = P = noyau fort

- Besencens, Fiaugères, Saint-Martin ;
- Bouloz, Mossel (Glâne), Pont et Porsel.

S = P, mais cercles scolaires différents

- Attalens, Bossonnens et Granges, (2 E).

S = E, mais paroisses distinctes

- Le Crêt, Grattavache, Progens.

De la comparaison des découpages S, E et P, on obtient :

- 10 noyaux forts concernant 26 communes ; mais aucun dans les districts de la Glâne et de la Broye. Des fusions pourraient réduire de seize le nombre de communes.

- 26 noyaux moyens touchant 86 communes dans tous les districts. Dans le meilleurs des cas, des fusions pourraient réduire de soixante le nombre de communes.

Démarches futures

Pour cette première approche, le nombre actuel de communes serait ramené de 245 à 169 communes. Il est bien évident que cette démarche n'est ni exclusive ni achevée ; le cas des communes de la région du Mouret, qui échappent à ce premier essai, le montre bien. Elle devrait être combinée avec une analyse historique et socio-économique des espaces régionaux étudiés en vue d'une fusion. La procédure proposée ici complète celle de Della Santa²⁹ et Dafflon³⁰. Elle se déroulerait en deux temps. Dans une première phase, l'analyse de la situation financière et socio-économique des communes servirait à qualifier celles qui devront inévitablement aborder la question d'une fusion dans un proche avenir. Dans une deuxième phase, l'expérience proposée ici pourrait être appliquée, voir affinée, pour préciser le périmètre des communes concernées.

²⁹ DELLA SANTA M., 1996, *op. cit.*

³⁰ DAFFLON B., 1998a, « La fusion des communes dans le canton de Fribourg : analyse socio-économique », *Annuaire des collectivités locales*, GRALE Groupement de Recherche sur les Administrations Locales en Europe, CRNS, Paris : Librairie technique de la Cour de cassation.

CHAPITRE 4

COLLABORATION OU FUSION DE COMMUNES : CONDITIONS ÉCONOMIQUES

Nils SOGUEL¹

Professeur de finances publiques à l'IDHEAP

COLLABORATION OU FUSION : LE REGARD DE L'ÉCONOMISTE

A sa nomination à la tête du prestigieux Département du trésor américain, Lawrence H. Summer déclarait dans un article au *Journal of Economic Perspectives* que le langage des politiques publiques devenait de plus en plus le langage de l'économie et qu'il était nécessaire de maîtriser les concepts économiques pour concevoir des politiques complexes. A en juger par le faible nombre de fusions de communes réalisées en Suisse malgré les multiples pressions exercées, la fusion de collectivités publiques appartient au rang des politiques complexes². La collaboration intercommunale est par contre largement répandue. Cela ne signifie pas que collaborer soit simple. Mais cela démontre que le prix du passage de l'alliance de circonstances à l'union institutionnelle est souvent jugé trop élevé.

¹ Nous remercions Yves Goël du Service cantonal de recherche de l'information statistique (SCRIS) pour nous avoir mis à disposition les données financières des communes vaudoises. Nos remerciements s'adressent également à Marc-Jean Martin avec qui nous avons procédé à l'évaluation des économies d'échelle et à Pascal van Griethuysen.

² Entre 1950 et 1999, le nombre des communes suisses est passé de 3101 à 2903. Ce sont essentiellement les fusions de communes dans les cantons de Thurgovie, de Fribourg et du Tessin qui ont contribué à cette réduction (NZZ 1999).

Pour l'économiste, l'activité de l'Etat doit contribuer à atteindre trois objectifs : l'efficacité productive et allocative ainsi que l'équité.

- S'agissant de l'efficacité productive, l'Etat lorsqu'il fournit des prestations doit tirer le meilleur parti des ressources productives utilisées – travail, capital et terrain –. En d'autres termes, il doit fournir le maximum de prestations en utilisant le minimum de ressources. Si cet objectif est atteint, on dit que l'Etat est efficace du point de vue productif.

- Ensuite, il ne suffit pas à l'Etat de produire ou de fournir efficacement; encore faut-il qu'il fournisse à ses administrés les prestations dont ils ont besoin. Pour s'en assurer, il lui faut mettre deux éléments en balance : d'une part le bénéfice que représentent les prestations publiques pour les administrés en termes d'amélioration de leur bien-être; d'autre part le coût qui est imposé aux administrés par le fait que les prestations sont financées par l'impôt, une taxe ou un prix. Si le bénéfice est supérieur au coût, alors l'action de l'état est efficace du point de vue allocatif (c'est-à-dire du point de vue de l'allocation des moyens à la fourniture de prestations).

- Enfin, le rôle de l'Etat est d'assurer une certaine équité entre les individus. Il appartient en effet à celui-ci de promouvoir un idéal donné de justice sociale. Pour ce faire, le secteur public agit à travers sa fiscalité (impôt plus ou moins progressif) et à travers ses prestations (en particulier sociales et de santé).

Faire collaborer des communes ou les fusionner n'est économiquement acceptable que si cette opération permet de tendre vers l'efficacité productive et allocative et de garantir une meilleure équité entre les individus. Reconnaissons que ces trois objectifs restent abstraits. Par exemple, il est difficile d'imaginer comment évaluer si une collaboration ou une fusion permet de fournir plus efficacement les prestations publiques. La théorie des finances publiques et du fédéralisme fiscal offre toutefois des critères afin d'évaluer concrètement la réalisation de ces trois objectifs³. Ainsi, le critère de l'existence d'économies d'échelle permet de juger si une collaboration-fusion rend la fourniture plus efficace du point de vue productif. Ceci constitue le premier objectif de cette contribution : énoncer les critères permettant de juger en termes économiques de l'avantage et de l'inconvénient d'une collaboration ou d'une fusion entre communes.

³ Voir notamment : FREY B. S., KIRCHGÄSSNER G., 1994, *Demokratische Wirtschaftspolitik : Theorie und Anwendung*, München : Verlag Franz Vahlen, 2. Auflage ou DERYCKE P.-H., GILBER G., 1988, *Economie publique locale*, Bibliothèque de science régionale, Paris : Economica.

Malheureusement, la collaboration ou la fusion peut s'avérer avantageuse en regard d'un critère -par exemple celui des économies d'échelle- et désavantageuse en regard d'un autre critère. Dans ces conditions, l'analyse économique fournit des signaux contradictoires. Le deuxième objectif de cette contribution est donc de proposer un modèle de décision qui permet d'intégrer le jugement découlant des différents critères et d'aboutir à une évaluation synthétique utilisable dans le débat démocratique et politique⁴.

Afin d'appliquer le modèle de décision proposé, il est nécessaire de pouvoir porter un jugement sur chacun des critères. Une solution consiste à recourir à un jugement d'expert. On y est souvent réduit par manque d'informations objectives. Dans d'autres cas, l'information existe et doit être traitée. Le troisième objectif de cette contribution est de montrer comment un critère particulier – celui des économies d'échelle – peut être objectivement jugé.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

Point de vue de l'efficacité productive

Une collaboration-fusion permet de tendre vers l'efficacité productive si elle dégage à profit des économies d'échelle. Par extension, on peut également considérer qu'une collaboration-fusion est avantageuse si elle permet de réaliser un projet qu'une commune n'aurait pas pu mettre en place seule (indivisibilité de l'offre). De même une collaboration-fusion se justifie économiquement si elle permet de mieux coordonner l'action des collectivités locales et par conséquent de réduire (ou supprimer) les coûts de coordination.

Economie d'échelle

La possibilité de réduire le coût unitaire des prestations est souvent avancée comme un argument majeur à l'appui des propositions de collaboration-fusion entre communes. On part du principe que la collaboration-fusion élargit le cercle des usagers des prestations publiques et nécessite un accroissement du volume de prestations produi-

⁴ Notons qu'une abondante littérature existe au sujet de la taille optimale des collectivités publiques. Cependant ces modèles sont souvent aspatiaux, c'est-à-dire qu'ils ont tendance à ignorer l'inertie du territoire, des institutions et des cultures. Voir KING D., 1996, « A Model of Optimal Local Authority Size », in POLA G., FRANCE G. et LEVAGGI R. (eds), *Development in Local Government Finance : Theory and Policy*, Cheltenham : Edward Elgar Publishing.

tes. Il en découle une rationalisation de la production grâce à la spécialisation des activités ou à une utilisation plus soutenue de l'équipement (étalement des coûts fixes). Il en découle une réduction du coût de chaque unité produite. On considère également qu'au-delà d'un volume donné il n'est plus possible de rationaliser et de réaliser des économies d'échelle, voire qu'un accroissement conduit à des déséconomies d'échelle. Le coût unitaire augmente alors en raison de phénomènes d'encombrement (fig. 1).

De façon plus générale, les prestations de l'entité résultant de la collaboration-fusion peuvent s'avérer plus coûteuses. En effet, l'accroissement de la taille apporte de nouvelles contraintes, de nouveaux besoins. Ces contraintes et besoins peuvent être d'ordre politico-administratif (planification et bureaucratie). Ils peuvent également être d'ordre socio-économique (services sociaux, sécurité, etc.).

Notons que le principe des économies/déséconomies d'échelle s'applique aux services communaux responsables de la fourniture de prestations (voirie, instruction publique). Il s'applique également aux services centraux (comptabilité, police des habitants, etc.) et aux organes politiques (législatif, exécutif).

La courbe du coût moyen de longue période (CMLP) illustre la relation entre le volume de prestations produites (axe horizontal) et le coût par unité produite (axe vertical). Dans un premier temps, le coût unitaire décroît lorsque le volume augmente. C'est le temps des économies d'échelle. Puis, le coût unitaire devient constant, car il n'est plus possible de rationaliser davantage la production. Enfin, des phénomènes d'encombrement et des files d'attente se forment si le volume de prestations produites augmente encore. C'est le moment des déséconomies d'échelle.

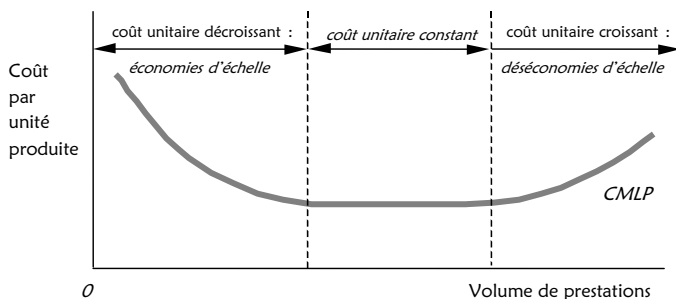


Fig. 1 Economies d'échelle.

Indivisibilité de l'offre

Certains projets nécessitent des moyens financiers dont ne peut pas disposer une commune isolée. C'est le cas des équipements collectifs ou de tout projet qui présente des coûts fixes importants (piscine, théâtre, école, etc.). Ces projets exigent une taille minimale au-dessous de laquelle ils n'ont plus ni sens, ni utilité. On parle ici d'indivisibilité de l'offre pour souligner l'idée que l'équipement ne peut pas être divisé en sous-unités.

Dans ces cas, la collaboration-fusion permet d'élargir le cercle des utilisateurs de manière à ce qu'il soit adapté à la taille des équipements. Il devient possible de répartir les coûts fixes sur un plus grand nombre d'utilisateurs. Le coût unitaire se réduit amenant des économies d'échelle.

Coûts de coordination

Le voisinage entre communes nécessite une coordination. Les communes sont amenées à se consulter dans de multiples domaines : école, réseau routier, plan d'aménagement du territoire, réseau de distribution d'eau potable, réseau d'évacuation des eaux usées, etc. Ces activités engendrent des frais. Elles sont consommatrices de temps et d'énergie.

La collaboration-fusion permet à des instances communales uniques de se prononcer. Par conséquent, les coûts de coordination se réduisent, voire disparaissent. Dans la mesure où les coûts de coordination s'ajoutent au coût de revient des différentes prestations communales, on peut admettre que la démarche de collaboration-fusion contribue dans ce domaine aussi aux économies d'échelle.

Point de vue de l'efficacité allocative

Une collaboration ou une fusion permet de tendre vers l'efficacité allocative si elle permet de mieux répondre à la demande des individus ou, plus généralement, si elle permet de mieux mettre en balance les bénéfices et les coûts des prestations. Ici deux critères peuvent être envisagés : la possibilité de lutter contre les effets de débordement et l'existence de préférences homogènes entre les populations des communes fusionnées. Notons que ces deux critères doivent être expressément considérés dans l'examen d'une proposition de fusion. Par contre, ils sont moins contraignants s'agissant d'une proposition de collaboration intercommunale.

Effets de débordement

Des effets de débordement se produisent si une prestation profite à un cercle d'utilisateurs plus large que celui des habitants de la commune offrant la prestation. Le cercle des utilisateurs dépasse alors celui des payeurs et englobe des administrés d'autres communes. Ces derniers sont considérés comme des passagers clandestins. Les prestations relevant traditionnellement de la compétence communale produisent souvent de tels effets : culture, sports, loisirs, etc.

Cela conduit à une perte d'efficacité allocative pour deux raisons. D'abord les passagers clandestins ne peuvent pas obliger la commune à tenir compte de leur avis : puisqu'ils ne paient pas ils n'ont pas à être associés à la décision ou à la gestion de la prestation. Dès lors les modalités de fourniture de la prestation peuvent ne pas correspondre à leurs besoins. Ensuite, les passagers clandestins ont accès à une prestation sans en assumer le coût. Cette gratuité les incite à consommer davantage que s'ils avaient à en payer le vrai coût (à travers l'impôt, une taxe ou un prix).

L'association ou la fusion de commune permet de tendre vers l'efficacité allocative si elle réunit en une seule entité l'ensemble (ou presque) des utilisateurs de la prestation génératrice d'effets de débordement. Notons toutefois qu'il existe d'autres solutions notamment le recours à des transferts financiers (dédommagements) entre les communes bénéficiaires et la commune qui fournit la prestation.

Homogénéité des préférences

L'association et surtout la fusion requièrent une homogénéité aussi grande que possible des préférences des communes concernées. Cela signifie que les goûts et les préférences des populations doivent être aussi proches que possible. En effet, l'association et la fusion ont pour caractéristique de mettre à disposition des prestations standard, c'est-à-dire des prestations qui ne sont plus individualisées en fonction de ce que souhaitent les uns et les autres.

Or la standardisation découlant d'une collaboration-fusion engendre des insatisfactions si les préférences des habitants de deux communes devant fusionner ou collaborer sont différentes (hétérogènes). Par exemple, les habitants de la commune A peuvent souhaiter que l'enlèvement des ordures ait lieu 3 fois par semaine et ceux de la commune B une seule fois. Cette source possible d'insatisfaction constitue précisément un argument souvent utilisé pour défendre l'autonomie et la souveraineté budgétaires et fiscales communales.

Toute une littérature a développé cette idée sous le nom de *théorème de la décentralisation*⁵ (fig. 2).

Le postulat de l'hétérogénéité des préférences qui fonde le théorème de la décentralisation peut être remis en question (chap. 3). En tout état de cause, l'homogénéité des préférences est une condition presque *sine qua non* à la fusion : l'abandon de la souveraineté communale ne peut se concevoir que si le coût mesuré en terme de non-respect des préférences des partenaires est minimal.

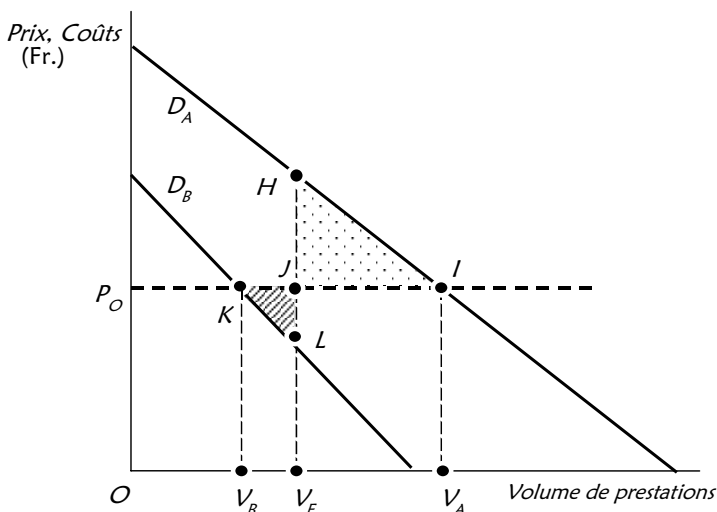


Fig. 2 Insatisfactions liées à la collaboration-fusion lorsque les préférences sont hétérogènes.

Le coût de production (axe vertical) est supposé constant quel que soit le volume de prestations (axe horizontal) et correspond au prix de l'offre (P_O). Le votant médian de la commune A a une demande de prestations publiques locales (D_A) supérieure au votant médian de la commune B (D_B). Par conséquent et compte tenu du prix de l'offre, le votant médian A demande le volume de prestations V_A (intersection de l'offre et de la demande au point I) (par exemple trois ramassages d'ordures hebdomadaires), tandis que le votant médian B demande V_B (intersection au point K) (un seul ramassage).

⁵ OATES W. E., 1972, *Fiscal Federalism*, New York : Harbourt Brace and Jovanovich.

Supposons que la collaboration-fusion conduise à standardiser le volume de prestations à un niveau V_F (deux ramassages). La standardisation provoque une insatisfaction, une perte de bien-être pour les deux collectivités (ou les deux votants médians). Ces pertes sont indiquées par les triangles hachurés. Pour B la perte de bien-être correspond à la surface JKL. Cette surface reflète la différence entre ce que B est prêt à payer pour augmenter le volume de V_B à V_F – c'est-à-dire la surface $V_B KLV_F$ – et ce qu'il doit payer pour cela – surface $V_B KJV_F$. Pour A, la perte de bien-être correspond à la surface HIJ. Cette surface reflète la différence entre ce que A aurait été prêt à payer pour augmenter la quantité de V_F à V_A – c'est-à-dire la surface $V_F HIV_A$ – et ce qu'il aurait dû payer pour cela – surface $V_F JIV_A$.

Point de vue de l'équité

Dans le cadre du fédéralisme d'exécution, les communes sont contraintes par leur canton d'appartenance à fournir un panier de prestations standard. Or les communes disposent de *capacités fiscales* inégales. Elles sont en outre confrontées à des réalités sociales, géographiques, topographiques et climatiques inégales qui font varier le coût de revient des prestations. Cette répartition inégale des moyens et des conditions de production oblige les communes défavorisées à imposer un *effort fiscal* (ou charge fiscale) plus important à leurs contribuables que les communes plus favorisées. Par conséquent, les contribuables des communes défavorisées paient davantage les mêmes prestations que les contribuables de communes plus favorisées. C'est là une manifestation d'*inéquité fiscale*. Cette situation se traduit notamment par une grande différence de charge fiscale communale, donc de coefficients d'impôts communaux.

La fusion établit une équité fiscale totale entre les contribuables concernés. En effet, les assiettes fiscales préalablement indépendantes – donc soumises à des charges fiscales distinctes – sont réunies en une assiette unique soumise à une même charge fiscale. Dans ces conditions, il est impossible que la charge fiscale évolue favorablement, c'est-à-dire vers un allègement pour tous les contribuables. Les contribuables des entités à charge fiscale basse voient leur situation se détériorer, tandis que ceux des entités à charge fiscale élevée voient la situation s'améliorer.

Dans ces conditions deux phénomènes, au moins, doivent être considérés pour juger de la faisabilité d'une fusion : l'uniformité dans

la capacité fiscale et la solidarité fiscale entre les communes concernées.

Notons que ces deux critères ne sont utiles que pour juger du bien-fondé d'une proposition de fusion. Ils ne s'appliquent pas en cas de proposition de collaboration intercommunale : ni la souveraineté budgétaire, ni la souveraineté ne sont en jeu.

Uniformité dans la capacité fiscale

La capacité fiscale est la capacité de la commune à financer son budget. Elle varie notamment en fonction de la force fiscale de la commune (valeur de l'assiette fiscale) et de la capacité à exporter les taxes (faire payer les usagers venant de l'extérieur). Toutes choses égales par ailleurs, la charge fiscale est inversement proportionnelle à cette capacité : plus la capacité fiscale est forte, plus la charge fiscale est faible ; et inversement.

S'il existe un écart important de capacité fiscale entre communes, une fusion entraîne un fort accroissement de la pression fiscale des contribuables appartenant aux communes à forte capacité. On observe le phénomène inverse auprès des contribuables des communes à faible capacité fiscale. Si le premier groupe, commune des perdants, est plus nombreux que le second, commune des gagnants, une proposition de fusion a peu de chance d'aboutir.

Solidarité fiscale

Les chances d'aboutir à une fusion, même dans les circonstances défavorables évoquées ci-dessus, existent toutefois si une solidarité fiscale existe entre communes. Le recours à des barèmes fiscaux progressifs témoigne d'une telle solidarité. Les contribuables aisés sont plus lourdement imposés que les contribuables modestes. Reste à savoir si cette solidarité peut également s'exercer entre contribuables de communes voisines. On imagine sans peine que des facteurs psychologiques, sociologiques et historiques jouent ici un rôle déterminant. Ces facteurs échappent au champ de l'analyse économique. Bornons-nous à constater que plus la solidarité fiscale est importante, meilleures sont les chances d'aboutir à une fusion, malgré une différence de capacité fiscale⁶.

⁶ Soulignons également que la notion de solidarité fiscale s'oppose à celle de concurrence fiscale. Des auteurs comme TIEBOUT ont développé une réflexion suivant laquelle les contribuables sont à la recherche du meilleur rapport charge fiscale/prestations publiques locales. Si une collectivité offre aux individus un rapport

MODÈLE DE DÉCISION

Les pages précédentes ont montré que plusieurs critères liés à l'efficacité productive, à l'efficacité allocative et à l'équité doivent être envisagés pour juger du bien-fondé d'un projet de collaboration ou de fusion de communes. Le modèle proposé permet à chaque commune de déterminer si elle trouve un avantage à s'engager, soit dans une association de communes, soit dans une fusion compte tenu de ses spécificités et des spécificités des autres communes concernées (communes « papables »)⁷.

Ce modèle s'inspire de la méthode multicritère. Plusieurs étapes sont nécessaires. D'abord les critères sont énoncés, puis pondérés en fonction de l'importance que leur accordent les décideurs. Ensuite, une note est donnée pour chaque critère. L'étape suivante est celle de l'agrégation des notes données aux différents critères ; cette agrégation tient compte des pondérations de chaque critère. Enfin les résultats font l'objet d'une interprétation.

Enoncé des critères

Chaque critère doit être énoncé explicitement. On doit également indiquer comment il est mesuré, c'est-à-dire noté. Nous faisons l'hypothèse que chaque critère est noté sur une échelle allant de 1 à 5.

plus favorable que celui qu'ils obtiennent là où ils sont établis, ils n'hésiteront pas à se déplacer. Dans ces conditions de concurrence, il n'y a pas de place pour la solidarité fiscale. Pour plus de précisions : TIEBOUT C. M., 1961, « An Economic Theory of Decentralization », in *Public Finance ; Needs, Sources and Utilization*, N.B.E.R., University Press Princeton.

⁷ JEANRENAUD a proposé une démarche semblable – quoique plus succincte – dans le cadre de la problématique de répartition des tâches entre canton et communes : JEANRENAUD C., 1997, *Répartition des tâches entre le canton et les communes : état souhaitable*, Université de Neuchâtel, miméo. Voir également : ETACOM, 1998, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'état du projet d'étude d'une nouvelle répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes* (EtaCom) à la fin 1997, Lausanne.

Critères relatifs à l'efficacité productive (P)

P1 - Economies d'échelle

Il n'y a *aucune* relation entre le volume de prestations et le coût unitaire (aucune économie d'échelle, voire déséconomie d'échelle)

1

2

3

Le coût unitaire diminue très fortement avec la hausse du volume (fortes économies d'échelle)

4

5

P2 - Indivisibilité de l'offre

La commune est suffisamment grande pour réaliser seule *tous* ses projets

1

2

3

La commune ne possède *absolument* pas la taille minimale pour réaliser ses projets

4

5

P3 - Coûts de coordination

La commune ne supporte *aucun* coût de coordination avec ses voisines

1

2

3

Les coûts de coordination sont très importants

4

5

Critères relatifs à l'efficacité allocative (A)

A1 - Effets de débordement

Les prestations fournies par la commune profitent *uniquement* aux administrés de la commune

1

2

3

De *nombreuses* prestations profitent également aux habitants des communes « papables »

4

5

A2 - Homogénéité des préférences

Les préférences des administrés de la commune diffèrent *fondamentalement* de celles des communes « papables »

Les préférences sont *rigoureusement* identiques entre les communes

①

②

③

④

⑤

Critères relatifs à l'équité (E)

E1 - Uniformité dans la capacité fiscale

La capacité fiscale de la commune est *largement supérieure ou inférieure* à celle des communes « papables »

La capacité fiscale de la commune est *rigoureusement identique* à celle des communes « papables »

①

②

③

④

⑤

E2 - Solidarité fiscale

Les administrés de la commune ne font preuve d'*aucune* solidarité à l'égard de ceux des communes « papables »

Les administrés de la commune font preuve d'une *grande* solidarité à l'égard de ceux des communes « papables »

①

②

③

④

⑤

Pondération des critères

Pour chaque objectif, les critères sont pondérés en fonction de l'importance accordée à chacun d'entre eux. Cela s'effectue de manière à ce que la somme des poids alloués aux différents critères égale un. Le poids se situe donc entre 0 et 1. Plus il est élevé, plus le critère est considéré comme important. Dans le tableau 3, nous donnons, à titre d'exemple, à chaque critère une pondération.

Notation des critères

Chaque critère est noté de 1 à 5 en fonction de l'énoncé donné aux critères. La notation tient compte de la situation de la commune et des spécificités des communes « papables ». Nous donnons dans le tableau 3 un exemple fictif de notation.

Agrégation

Les notations doivent ensuite être combinées avec les pondérations de chaque critère, puis les critères doivent être agrégés pour chaque objectif. Il existe plusieurs algorithmes pour y parvenir. Afin de rester simples et concis, nous avons retenu celui de l'agrégation complète par addition⁸. Les résultats de l'exemple figurent dans le tableau ci-dessous. Les notes pondérées des critères sont obtenues en multipliant chaque note par le poids donné au critère. La note pondérée des objectifs (P, A ou E) est obtenue en additionnant les notes pondérées des critères (par exemple pour P, la note pondérée est obtenue en additionnant les notes pondérées de P1, P2 et P3).

Tableau 3 Synthèse de l'exemple d'analyse multicritère.

Critère	Poids	Notes	Note pondérée
Efficacité productive (P)	1		2,7
P1 – Economies d'échelle	0,2	1	0,2
P2 – Indivisibilité de l'offre	0,7	3	2,1
P3 – Coûts de coordination	0,1	4	0,4
Efficacité allocative (A)	1		3,5
A1 – Effets de débordement	0,5	2	1,0
A2 – Homogénéité des préférences	0,5	5	2,5
Équité (E)	1		1,0
E1 – Uniformité dans la capacité fiscale	0,7	1	0,7
E2 – Solidarité fiscale	0,3	1	0,3

⁸ Pour une présentation des éléments fondamentaux de la méthode multicritère ainsi que pour une discussion des différents types d'agrégation, voir : SCHÄRLIG A., 1985, *Décider sur plusieurs critères : Panorama de l'aide à la décision multicritère*, Collection 'Diriger l'entreprise', Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes ou ROY B. et BUYSSOU D., 1993, *Aide multicritère à la décision : méthodes et cas*, Paris : Economica.

Interprétation

On dispose d'une note synthétique s'échelonnant entre 1 et 5. Dans notre exemple la note est de 2,7 pour les critères relatifs à l'efficacité productive, de 3,5 pour l'efficacité allocative et de 1,0 pour l'équité. Plus la note pondérée est élevée, plus la collaboration ou la fusion contribue à atteindre l'objectif concerné. De manière générale, le jugement à porter sur les notes pondérées peut se résumer ainsi :

- Si la note pondérée est inférieure à 3, une collaboration ou une fusion ne contribue pas ou peu à atteindre l'objectif en question, qu'il s'agisse d'efficacité productive, allocative ou d'équité.
- Si la note pondérée se situe aux alentours de 3, une collaboration ou une fusion contribue moyennement à atteindre l'objectif en question.
- Si la note pondérée se situe au-delà, une collaboration ou une fusion contribue fortement à atteindre l'objectif considéré.

Plusieurs cas de figure peuvent ainsi ressortir de l'analyse. Quelques-uns sont mentionnés dans les lignes du tableau 4 ; dans les colonnes on trouve la note pondérée pour chacun des objectifs. Une proposition de collaboration – sans parler de fusion – ne se défend économiquement que si $P \geq 3$. Une collaboration intercommunale systématique et étendue peut être envisagée si elle permet de tendre vers l'efficacité allocative ($A \geq 3$). Pour passer au stade de la fusion, il est nécessaire que cette mesure satisfasse l'objectif d'équité; il faut par conséquent que la note pondérée E soit assez largement supérieure à 3 et tende vers 5. Lorsque les notes pondérées pour A ou E sont faibles (< 3), une fusion détériorerait la situation en matière d'efficacité allocative ou d'équité.

Tableau 4 Critères d'appréciation des résultats du modèle de désion.

Cas de figure	Objectif		
	Efficacité productive (P)	Efficacité allocative (A)	Equité (E)
	Note pondérée		
Solution individualiste (chaque commune pour soi)	$P < 3$	$A < 3$	$E < 3$
Collaboration intercommunale pragmatique (au cas par cas)	$P \geq 3$	$A < 3$	$E < 3$
Collaboration intercommunale étendue et systématique	$P \geq 3$	$A \geq 3$	$E < 3$
Fusion intercommunale bienvenue	$P < 3$	$A \rightarrow 5$	$E \rightarrow 5$
Fusion intercommunale évidente	$P \geq 3$	$A \rightarrow 5$	$E \rightarrow 5$

ÉVALUATION DES ÉCONOMIES D'ÉCHELLE

Dans l'idéal, la notation des critères devrait pouvoir s'effectuer sur une base mesurable et donc objective. Une telle procédure n'est évidemment pas envisageable pour certains critères. Mentionnons à titre d'exemple le critère de la solidarité fiscale. Une telle solidarité ne se mesure guère. Il est alors nécessaire de porter une appréciation subjective ou de baser la notation sur un jugement d'experts. D'autres critères sont plus facilement évaluablement, par exemple la capacité fiscale relative des communes ou les effets de débordement. Voyons à titre d'exemple ce qu'il en est des économies d'échelle.

Quelques constats antérieurs

Il est intéressant de se pencher sur la mesure du potentiel d'économies d'échelle pouvant découler d'une collaboration ou d'une fusion. En effet, l'argument est souvent avancé par les partisans des solutions.

Pour identifier l'existence d'un potentiel, les auteurs analysent généralement la relation entre le nombre d'habitants et la charge (ou la dépense) par habitants à l'intérieur d'un échantillon de communes. Si la charge par habitant décroît lorsque le nombre d'habitants augmente, on en déduit qu'il existe un potentiel d'économies d'échelle. Ainsi Gaudard et Piveteau⁹ – même s'ils ne fondent qu'implicitement et partiellement leur jugement sur le potentiel d'économies d'échelle – constatent l'existence de seuils pour une exécution efficace du point de vue productif : 1000 habitants pour les tâches d'administration communale et pour l'enseignement primaire, 3000 à 5000 habitants pour d'autres tâches. Par ailleurs, le chiffre optimal de 2000 ou 3000 habitants est souvent cité¹⁰.

Cette vision n'est toutefois pas partagée par tous. Dans sa statistique financière des communes 1997, le canton de Schwyz note qu'« aucune corrélation manifeste entre les dépenses nettes des communes ou des districts et le nombre d'habitants ne peut être mise en évidence [...] ». La supposition éventuelle selon laquelle les communes ne pourraient réaliser leurs tâches à un coût unitaire avantageux qu'à partir d'une taille minimale de 2000 habitants ne peut pas être confirmée ». Si l'on considère exclusivement les charges, cette hypothèse largement répandue ne tient pas en particulier sur la base des données disponibles pour le canton de Schaffhouse¹¹.

⁹ GAUDARD G. et PIVETEAU J.-L., 1971, *Rapport sur le groupement des communes dans le canton de Fribourg*, Département des communes, Canton de Fribourg.

¹⁰ FAGAGNINI H.P., 1974, *Kanton und Gemeinden vor ihrer Erneuerung : eine interdisziplinäre Studie über den inneren Aufbau des Kantons St. Gallen*, Bern : Paul Haupt.

¹¹ FRIEDRICH U., ARN D. et WICHTERMANN J., 1998, *Neubildung politischer Gemeinden im Kanton Schaffhausen : Überlegung zu einer optimalen Gemeindegrösse und zu Vor- und Nachteilen von Gemeindefusionen*, Bern : Arn & Friedrich.

Analyse pour les communes vaudoises

Hormis l'étude de Gaudard et Piveteau, il n'existe pas – semble-t-il – d'étude en Suisse romande¹². Afin d'illustrer comment mesurer l'existence d'économies d'échelle potentielles, nous avons conduit une analyse succincte dans le canton de Vaud. Un échantillon de 383 observations incluant l'ensemble des communes vaudoises – sans Lausanne – a été utilisé¹³. Les valeurs correspondent à la moyenne des années 1994-1995.

La méthode utilisée est celle des moindres carrés ordinaires (MCO). Cette méthode de régression permet de déterminer la relation statistique qui explique le mieux le niveau des charges par habitant compte tenu de l'effectif de la population. Les résultats obtenus sont soumis à quelques hypothèses :

- D'abord les prestations fournies sont supposées homogènes d'une commune à l'autre. Il est possible de discuter cette hypothèse lorsque l'on constate une déséconomie d'échelle, c'est-à-dire que les charges par habitant augmentent lorsque la population augmente. On peut alors prétendre que la hausse du coût n'est pas due à l'augmentation de la population, mais à une amélioration de la qualité de la prestation.
- Ensuite, le nombre d'habitants est considéré comme une approximation du volume de prestations communales. Il semble en effet que le volume de prestations dépende étroitement de la population. L'alternative à cette hypothèse est la mesure directe du volume de prestations. Elle présente toutefois d'importantes difficultés méthodologiques.
- Enfin, les prestations considérées ne doivent pas donner lieu à une collaboration intercommunale. Faute de quoi, il faudrait baser l'analyse sur l'entité intercommunale et non plus sur la commune. Les collaborations intercommunales sont fréquentes dans des domaines comme « instruction publique et cultes », « sécurité sociale », « services industriels ». C'est pourquoi ces domaines sont exclus de l'analyse.

¹² En matière de fusion de cantons, mentionnons : SCHOENENBERGER A. et KÜBLER T., 1999, *Vaud-Genève : Aspects socio-économiques de l'union de deux cantons*, Genève : Eco'diagnostic.

¹³ Les données nécessaires ont été mises à disposition par le Service cantonal d'information statistique. La ville de Lausanne qui comptait 114997 habitants en moyenne 1994-1995. Yverdon-les-Bains, la deuxième plus grande commune du canton, ne comptait que 23098 habitants. La différence de taille est trop importante et risquait de biaiser les résultats. C'est pourquoi Lausanne est écartée de l'échantillon.

Pour l'estimation, la forme générale de la relation entre la charge brute par habitant et le nombre d'habitants est la suivante :

$$\text{Charge par habitant} = (\alpha \times \text{population}) + \beta + \varepsilon$$

où α et β sont les paramètres à estimer à l'aide des MCO ; ε est un terme d'erreur (mentionné ici pour la bonne forme).

Trois tendances se dégagent de l'analyse des différents domaines retenus : économies d'échelle pour la direction *Domaines & bâtiments*, déséconomies d'échelle pour la direction *Police*, absence d'effet de taille pour les directions *Administration générale*, *Finances* et *Travaux*.

Economies d'échelle

Dans la figure 5, chaque point représente une commune. Il met en relation la charge brute par habitant pour la direction *Domaines & bâtiments* (axe vertical) avec le nombre d'habitants (axe horizontal). Afin de mieux tenir compte de la répartition des points dans le graphique, la variable expliquée *Charge par habitant* subit une transformation logarithmique (Ln). L'analyse de régression indique que la relation entre la charge par habitant (c'est-à-dire son logarithme) et le nombre d'habitants est la suivante :

$$\text{Ln charge par habitant} = (-0,000044 \times \text{population}) + 6,2$$

Compte tenu de la transformation logarithmique de la variable expliquée, on peut donner une interprétation particulière au coefficient α et à son signe négatif : chaque fois que la population augmente d'un habitant, la charge par habitant diminue de 0,0044%. Par exemple, l'équation permet d'estimer que, pour une population de 100 habitants, la charge est de Fr. 470,391 par habitant. Elle est de Fr. 470,371 lorsque la population est de 101 habitants (différence de 0,0044%). Elle s'abaisse à Fr. 305,542 pour une population de 10 000 habitants et à Fr. 305,528 pour une population de 10 001 habitants (différence identique en %). Une tendance à des économies d'échelle se dégage donc pour la direction *Domaines & Bâtiments*. Cette tendance est visible sur le graphique : la droite de régression présente une pente négative.

Toutefois la relation estimée n'explique que 2% du montant de la charge par habitant (coefficient de corrélation ajusté R^2). En d'autres termes la charge par habitant doit être fonction d'autres variables que le nombre d'habitants. Néanmoins, l'analyse statistique permet d'affirmer avec quasi-certitude qu'il existe un lien négatif entre les deux variables (test de Student t) : en moyenne le lien existe dans 100% des communes.

Du point de vue de la notation multicritère et pour la prestation *Domaines & bâtiments*, la note pour le critère économies d'échelle se situe donc au-dessus de 1. Toutefois, l'effet n'est guère important. Une note entre 2 et 3 semble appropriée.

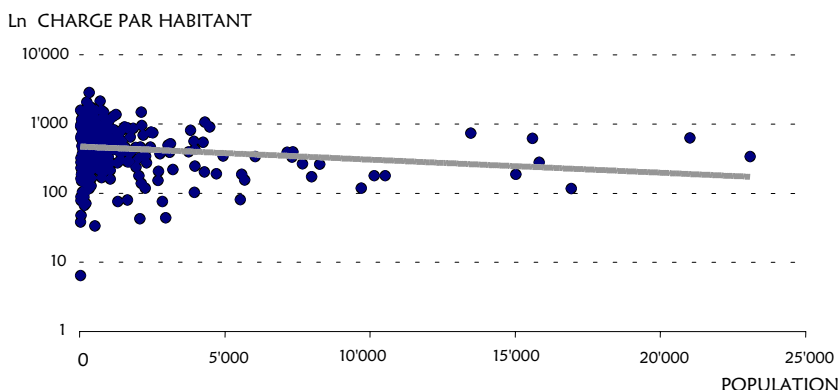


Fig. 5 Direction *Domaines & bâtiments* : tendance à des économies d'échelle.

Déséconomies d'échelle

La figure 6 met en relation les charges par habitant de la direction *Police* avec le nombre d'habitants. Afin de mieux tenir compte de la répartition des points dans le graphique, c'est ici la variable explicative *Population* qui subit une transformation logarithmique. L'analyse de régression indique que la relation entre la charge par habitant et le nombre d'habitants (c'est-à-dire son logarithme) est la suivante :

$$\text{Charge par habitant} = (44,7 \times \ln \text{population}) - 148,9$$

La transformation logarithmique de la variable explicative donne une interprétation spécifique au coefficient α et à son signe positif :

chaque fois que la population augmente de un pour-cent, la charge par habitant augmente de 44 centimes. L'équation permet d'estimer que, pour une population de 100 habitants, la charge est de Fr. 56,74 par habitant. Elle est de Fr. 57,18 lorsque la population est de 101 habitants. Elle passe à Fr. 262,37 pour une population de 10 000 habitants et à Fr. 362,81 pour une population de 10 100 habitants. Dans les deux cas la population augmente de 1% (de 100 à 101 et de 10 000 à 10 100) provoquant une hausse de la charge par habitant de 44 centimes. Une tendance à des déséconomies d'échelle se dégage donc pour la direction *Police*. Cette tendance est visible sur le graphique : la droite de régression présente une pente positive.

Ici, la relation estimée explique 41% du montant de la charge par habitant (R^2). Cela signifie que le seul volume de population explique une large partie du niveau de la charge par habitant. De plus, l'analyse statistique permet d'affirmer avec quasi-certitude qu'il existe effectivement un lien positif entre les deux variables (test de t). Du point de vue de la notation multicritère et pour la prestation *Police*, la note doit donc être fixée à 1, voire 0 si l'énoncé du critère prévoyait cette possibilité.

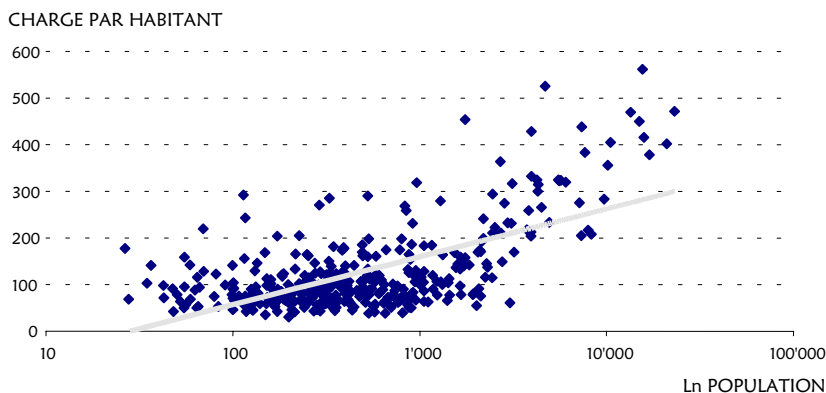


Fig. 6 Direction *Police* : tendance à des déséconomies d'échelle.

Absence d'effet de taille

Pour les directions restantes – *Administration générale, Finances et Travaux* –, il n'a pas été possible de mettre en évidence un effet de taille sur la charge par habitant, même en considérant ces directions de façon indépendante. La figure 7 ci-après montre que la droite de régression (avec transformation logarithmique de la variable explicative) a une pente quasi nulle. D'ailleurs les résultats statistiques sont mauvais : la relation estimée n'explique que 0,05% du montant de la charge par habitant (R^2). Cela signifie que le volume de population n'explique tout simplement pas le niveau de la charge par habitant. De plus, l'analyse statistique montre qu'il n'existe pas de lien significatif entre les deux variables : en moyenne dans 76 communes sur 100 un tel lien n'existe pas. Du point de vue de la notation multicritère et pour ces trois prestations, la note doit donc être fixée à 1.

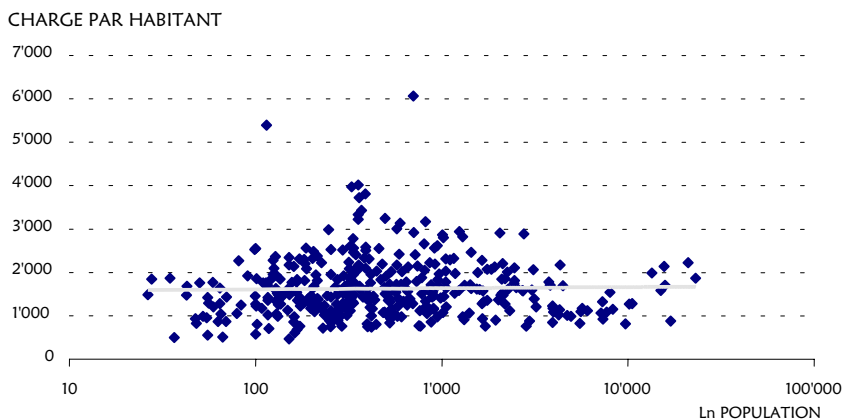


Fig. 7 Direction *Administration générale, Finances et Travaux Police* : absence d'effet de taille.

UN ENSEMBLE DE CONDITIONS À RÉUNIR

Les conditions économiques ne sont pas les seules à prévaloir dans le débat sur la collaboration ou la fusion de communes. Elles ne sauraient en aucun cas se substituer à un élan collectif d'agir ensemble ou de vivre ensemble. Toutefois lorsqu'un tel élan surgit, il aura tôt fait de s'essouffler si certaines conditions matérielles ne sont pas réunies. Les conditions économiques appartiennent à cet ensemble de conditions. Elles sont multiples et sont susceptibles d'apporter un jugement contradictoire lorsqu'appliquées à un projet de collaboration-fusion. Pour résoudre cette non-convergence des critères, nous avons proposé un modèle de décision. Ce modèle associe les trois objectifs principaux de l'action étatique : la poursuite de l'efficacité productive, la réalisation de l'efficacité allocative et la garantie de l'équité. Il devient possible d'évaluer si un élan de collaboration ou de fusion remplit les conditions économiques nécessaires à sa concrétisation.

CHAPITRE 5

LA RÉGION COMME PROCESSUS DYNAMIQUE ET COMME PRODUCTEUR DE SENS

Claude RAFFESTIN

Professeur de géographie à l'Université de Genève

AUX ORIGINES D'UN MOT...

Certes l'étymologie peut être insuffisante, voire trompeuse, mais lorsqu'une notion est aussi polysémique que celle de région, l'identification étymologique est un point de départ qui peut s'avérer d'une grande utilité. Le mot procède d'une racine indo-européenne *reg* qui exprime le mouvement en ligne droite qu'on retrouve dans l'expression *regere fines* qui signifie tracer en ligne droite tout autant dans l'ordre matériel que dans l'ordre moral. Immédiatement, on se rend compte que l'expression suppose un acteur individuel, le *rex* (roi), qui procède également de la racine *reg* ou un acteur collectif, l'Etat par exemple.

La région peut être conçue, originellement, comme le produit d'un acteur qui dispose d'un pouvoir qui n'est rien d'autre que la capacité de transformer l'environnement physique et social. Pratiquement dans toutes les langues romanes et germaniques on retrouve le rôle de cette racine. Une chose est certaine, la région est intentionnelle puisqu'elle est délimitation donc projection dans l'espace d'une ou plusieurs informations. La région est donc liée à l'utilisation de l'information produite par le ou les acteurs. Le *regere fines* est la première opération qui fonde une ville, Rome par exemple. Mais le

regere fines n'en existe pas moins toujours comme le démontre l'appellation de Région du Léman qu'emploient certains opérateurs touristiques pour promouvoir le canton de Vaud. Pure invention, la Région du Léman se réfère seulement à une réalité « naturelle » qui est un tout indéfini pour qualifier une partie en elle-même insuffisamment évocatrice. On retrouve la même opération lancée par les cantons de Berne, Fribourg, Neuchâtel et Soleure qui ont imaginé une nouvelle région, le « Mittelland », pour lancer des projets économiques, sociaux ou culturels. De nouveau, on est en présence d'un tout utilisé pour qualifier une partie. Région du Léman ou Mittelland ne sont rien d'autre qu'une information manipulée par des acteurs.

On n'habite évidemment pas le mot région mais il n'en est pas moins vrai qu'on peut créer une région en la dénommant et en la faisant vivre d'abord dans la langue comme les exemples évoqués ci-dessus le montrent à l'envi. Ainsi entre le « dit », le « dénommé » et le « vécu », les écarts peuvent être considérables. C'est l'écart entre le territoire de la langue et le territoire géographique, écart qui interdit toute correspondance bi-univoque entre les deux. Cela dit, toutes les régions ne sont pas dénommées et le Québec en sait quelque chose, lui qui a institutionnalisé une commission de toponymie chargée de donner des noms à des centaines de lacs et de lieux encore dans l'anonymat... A l'inverse, les hommes au cours de l'histoire ont dénommé des lieux qui n'existent pas ailleurs que dans leur esprit, qui n'ont aucune réalité matérielle et qui pourtant n'ont pas cessé d'être des objets de référence au fil de l'histoire comme Utopia par exemple.

Dans tout maillage territorial, il y a une négociation implicite entre la réalité matérielle telle qu'elle est donnée et la réalité matérielle telle qu'elle est produite par la pensée. De cette négociation sortent des divisions territoriales dont le principe est tout entier contenu dans des systèmes d'intentions dont les échelles spatiotemporelles possèdent une durabilité variable.

C'est assez dire la relativité des divisions régionales sur laquelle Vidal de la Blache insistait déjà à la veille de la Première Guerre mondiale¹ : « Pour moi, j'essaierai sommairement d'expliquer à quoi répond en géographie cette notion de divisions régionales, et quelle

¹ BLOCH C., LAFFITTE L., LETACONNOUX J., LELAINVILLE M., MAURETTE F., DE ROUSIERS P., SCHWOB M., VALLAUX C., VIDAL DE LA BLACHE P., 1913, *Les divisions régionales de la France, leçons faites à l'Ecole pratique des hautes études sociales*, Paris : Librairie Félix Alcan, pp. 3-14.

part de relativité elle implique. L'idée qu'elle éveille d'ordinaire s'inspire de la vue des cartes, surtout des cartes géologiques qui rendent familière à nos yeux la répartition sur notre sol des principales masses minérales »². L'important dans cette remarque tient à l'évocation de la carte qui a constitué dans la société contemporaine depuis le XIX^e siècle un instrument de pouvoir et donc aussi un instrument d'observation privilégié. La région est donc moins conçue à partir de la réalité qu'à partir de la représentation de celle-ci. Evidemment cela renforce l'idée que région est par définition quelque chose de changeant au cours du temps, puisqu'elle peut être remodelée et retravaillée sans cesse en tant que représentation.

Quand bien même la région est, sans nul doute, une notion galvaudée en géographie elle n'en est pas moins toujours utile et sans cesse reprise avec des contenus différents et avec des dimensions différentes. Cela n'a rien de surprenant dans l'exacte mesure où la région dépend des systèmes d'intentions des acteurs, eux-mêmes enracinés dans des besoins dont la structure générale ne change guère mais dont la morphologie évolue au gré des grandes modifications. Les ambiguïtés qui pèsent sur cette notion n'en sont pas moins créatrices : le jeu incessant entre réalité et représentation ne cesse pas d'alimenter son dynamisme. La région est toujours un produit de l'idéologie – ce mot est à prendre dans le sens de projet social – des acteurs collectifs qui ont toujours besoin à un moment ou à un autre de donner une assise territoriale à leur politique. En ce sens la région ne peut pas être mieux définie que comme processus, un processus qu'il convient de mettre sous le signe de Sisyphe ou mieux peut-être de Pénélope car il est constamment repris, défait et refait.

Une histoire du concept de région montrerait d'une manière synthétique la nature du rapport des sociétés à leur substrat matériel à travers les représentations qu'ils s'en sont faites.

ÉVOLUTION DES PROBLÉMATIQUES RÉGIONALES

Toute problématique en géographie est constituée par une sorte de triangle dont les sommets sont définis par un *vouloir*, un *pouvoir* et un *savoir*.

Le vouloir définit des questions que l'on pose à la réalité soit pour la connaître soit pour agir sur elle. Ce n'est pas la même chose

² *Ibid.*, p. 4

mais il y a le plus souvent intersection et convergence entre la volonté de connaître et celle d'agir. D'ailleurs nous ne connaissons les choses qu'en agissant sur elles. C'est une illusion de penser qu'il y a une connaissance pure : le rapport main-cerveau est toujours en fin de compte une relation utilitaire qu'elle soit immédiate ou différée.

Le pouvoir définit une capacité de transformation qui est tout à la fois une construction et une destruction. Destruction d'un état antérieur et construction d'un nouvel état de choses. La transformation présente une double face qui devrait dans chaque cas être analysée de manière à maximiser les gains et à minimiser les coûts.

Le savoir délimite des procédures qui tentent de mettre en perspective les questions et de mobiliser la capacité de transformation à disposition selon les ressources informationnelles du système et les objectifs que les acteurs se sont donnés.

Le vouloir-pouvoir-savoir peut concerner des actions spécifiques : définir, délimiter, organiser, gérer, vivre, etc. D'où évidemment des constructions régionales différentes. Cela revient à dire que la régionalisation s'enracine dans la culture spatiotemporelle des acteurs autrement dit dans des contextes spécifiques où les besoins, les désirs, les aspirations et les valeurs des acteurs jouent un rôle considérable.

Dès lors, cela signifie que la conception régionale traverse souvent d'une manière inconsciente trois mondes, ceux-là mêmes mis en évidence par Popper et Eccles qui distinguent le monde 1 dans lequel on retrouve les choses et les états matériels qui correspondent aux trois logiques éco-bio et anthropologiques : inorganiques (matière et énergies), biologiques (structure et action de tout être vivant, cerveau humain), anthropologiques (objets fabriqués, c'est-à-dire les substrats matériels de la créativité humaine des outils aux oeuvres d'art en passant par les machines). Dans le monde 2, ils rangent les états de conscience qu'on peut assimiler à la connaissance subjective (pensées, émotions, intentions, souvenirs, rêves, imagination créatrice) alors que le monde 3 est constitué par la connaissance objective (héritage culturel codé sur des substrats matériels, philosophiques, littéraires, etc. et les systèmes théoriques)³. Interreliés, ces « mondes » constituent une approche de la structure de la réalité par la construction de « champs ». S'intéresser à une réalité comme celle de la région, c'est évidemment parcourir ces champs à partir du présent, vers le passé et vers le futur. Ces trois mondes sont construits en parallèle et ils sont

³ ECCLES J. C., 1994, *Evolution du cerveau et création de la conscience*, Paris : Flammarion, pp. 97-100.

en interaction. Pour simplifier, et en admettant qu'il y ait dissociation entre les produits de ces trois mondes, on peut avoir affaire à une région qui relève du monde 1, comme par exemple un écosystème naturel caractérisé par des éléments vivants spécifiques ou qui ressortit au monde 2 tel que le paysage du Mont Ventoux, essentiellement intérieur, rêvé par Pétrarque ou encore au monde 3 tel l'archétype du paysage méditerranéen décrit par un géographe.

La construction régionale dans ces conditions reflète les stades par lesquels sont passés les sociétés. Stades qui ne sont pas seulement économiques mais aussi politiques, sociaux et culturels. La région en tant qu'elle est conçue comme une totalité, un *holon*, représente assez clairement l'état de nature, comme dirait Moscovici, auquel une société est parvenue dans son évolution.

Dès lors, la région est tout à la fois une manière de penser l'espace et le territoire mais aussi un instrument complexe de relation à l'extériorité et à l'altérité pour satisfaire des besoins à l'aide de médiateurs dans un contexte donné, dans la perspective d'atteindre la plus grande autonomie possible compte tenu des ressources disponibles dans le système de référence.

La région est une sorte de méga-instrument ou de méga-médiateur qui résume d'une manière synthétique, non exempte de contradictions, l'état de nature d'un groupe humain. Cet état de nature révèle le vouloir, le pouvoir et le savoir accumulés jusqu'à un moment donné. Ces trois éléments de la problématique sont longtemps demeurés implicites et ce n'est que progressivement qu'ils ont été explicités justement au fur et à mesure que les acteurs ont découvert le rôle que pouvait jouer la région tout à la fois dans l'action et dans la représentation. Si action et représentation sont concomitantes, leur explicitation ne s'est pas faite au même rythme ni non plus avec la même clarté, quand bien même le principe fondamental de toute régionalisation est de créer de *l'ordre et du sens*.

De l'ordre et du sens? Qu'est-ce à dire? Une fois les besoins fondamentaux satisfaits même d'une manière relative, le besoin de sécurité apparaît immédiatement. Naturellement, il prend des formes diverses : élimination de la peur, de l'angoisse face à l'inconnu, du chaos dont la contrepartie est la mise en place de règles (*regere fines* par exemple), de normes et de limites multiples. L'ordre et le sens sont à leur tour des conditions nécessaires à la satisfaction du besoin d'appartenance dont les formes ne sont pas moins multiples.

Créer de l'ordre et du sens, cela signifie projeter de l'information dans une réalité quelconque de manière à la classer, à l'ordonner par

rapport à une stratégie d'action et/ou de représentation. Cette information, comme toute information d'ailleurs, se dégrade et devient obsolète dans l'exacte mesure où le contexte évolue et où les formes d'action et de représentation nécessitent une problématique différente de celle utilisée antérieurement. La région, en tant que système d'information, est, par excellence, un processus dynamique qui évolue au gré des objectifs, des moyens et de la structure du groupe humain qui régionalise.

LES TYPES DE RÉGION

L'une des plus anciennes pratiques de régionalisation a probablement été celle de délimitation politico-administrative qui mobilise une série de principes à partir d'une problématique du type vouloir-pouvoir-savoir-dominer : finalité, globalité, centralité, hiérarchie et équivalence. Ce système a prévalu jusqu'à nos jours mais il a été sans partage jusqu'au XVIII^e siècle tant que l'idée aristocratico-féodale s'est imposée dans la géographie. Le développement de la carte et du tracé relativement précis des frontières en a permis une représentation adéquate. Au moment où la Révolution française a hérité des mailles anciennes, elle a compris qu'il fallait unifier sur des bases communes la réorganisation administrative. Le département allait permettre de dépasser les divisions ecclésiastiques (diocèses), militaires (gouvernements), administratives (généralités), judiciaires (bailliages). Les départements par les noms qu'ils recevront feront appel à un principe naturel, celui des bassins hydrographiques, dont le géographe français Buache a fait la théorie.

Avec la naissance du paysage, sous l'influence de l'idée de nature, au cours du XVIII^e, la région s'est très nettement orientée vers la région naturelle qui a été, pour la bourgeoisie de plus en plus triomphante, le moyen de faire sauter les vieux verrous politiques. La notion de région naturelle apparaît en français dès 1824 mais elle est antérieure dans la pratique de la réalité. La maille inférieure de ces régions naturelles a été combinée avec celui de pays et cela donne une sorte de hiérarchie des divisions naturelles.

D'un certain point de vue, la région naturelle a été une sorte de levier pour s'opposer aux divisions politiques qui pouvaient faire violence aux particularités auxquelles les populations étaient attachées. La région dite naturelle a longtemps été l'apanage de la géographie qui, pourtant avec l'évolution des techniques et l'apparition

des chemins de fer, va tout simplement être contrainte à intégrer la notion d'échange qui retentira sur la manière de penser les découpages régionaux qui seront alors influencés par les nodalités urbaines qui réunissent tous les auxiliaires de la vie économique : c'est à l'attraction que la ville exerce autour d'elle que se mesure l'étendue de la région qui doit lui être attribuée. On arrive alors aux régions géographiques dont l'expression date de 1904.

Après la Seconde Guerre mondiale, la problématique régionale va s'orienter vers la région polarisée. Celle-ci se définit par le rôle de son centre, l'attraction et le rayonnement qu'il exerce; c'est la ville qui la commande, qui lui donne une existence, qui en trace les limites : celles-ci s'établissent là où son influence équilibre celle des centres voisins de niveau comparable. Ce rôle des villes a été encadré par des théories du type de celles de von Thünen et de Christaller. C'est la région définie par les marchés qui prennent le relais pour dessiner des trames territoriales particulières.

La forme la plus récente est celle de région vécue qui s'inspire d'une problématique du vouloir-pouvoir-savoir-exister. C'est la redécouverte d'espaces différenciés non équivalents, équipotents, de multi-appartenance et de solidarité. Même si elle n'a pas été imaginée par les écologistes, elle a été dans une large mesure récupérée par eux. La région vécue rend compte d'une certaine manière de la territorialité que l'on peut définir comme un complexe relationnel.

LES PROCESSUS DE RÉGIONALISATION

Il est donc assez évident qu'il y a un grand nombre de régions possibles qui, je le rappelle, sont conditionnées par les activités de la vie sociale. La région n'est jamais un acquis définitif mais toujours quelque chose en train de se faire, de se construire. C'est bien contre cette idée qu'est né le régionalisme, dont le terme apparaît en 1875, qui sera défendu par les régionalistes dont le terme apparaît en 1907.

Les régionalistes à la fin du XIX^e sont souvent de droite et se servent de la région pour s'opposer aux transformations trop rapides, à leur gré, de la modernité. À partir des années 1960, régionalismes et régionalistes trouveront plutôt leur origine dans des idéologies de gauche. D'ailleurs, le terme de régionalisation apparaît en français en 1960.

Pour comprendre ces processus, il faut poser un certain nombre de thèses :

- La recherche régionale augmente d'une manière significative l'intelligibilité de l'organisation humaine de l'espace parce que la région se présente comme une configuration géographique qui garantit la réalisation d'objectifs socialement plus pertinents que ceux qu'on atteindrait avec une formation géographique plus élémentaire.
- La région est une formation géographique capable de maximiser l'autonomie d'un groupe humain relativement à l'extérieur. Un système est autonome lorsqu'il permet d'entretenir des relations aléatoires avec l'environnement, cela veut dire que l'on peut faire des choix et qu'il n'y a pas de relations déterministes entre l'homme et son environnement.
- La région est une formation géographique non fréquente sinon rare. C'est le cas en ce sens que la région permet d'établir des relations d'équilibre dynamique qui permettent d'intégrer le changement⁴.

La région est un territoire qui peut être défini comme un espace dans lequel on a réalisé une projection d'énergie informée et dès lors que le processus est continu, on se trouve engagé dans un système de territorialisation-déterritorialisation-reterritorialisation (TDR) qui caractérise l'espace régionalisé par opposition à l'espace non régionalisé.

La régionalisation introduit du sens. Le sens organise systématiquement le territoire et les systèmes territoriaux. Le sens contribue à réduire la complexité de l'environnement : l'hyperréduction est typique des situations catastrophiques dans lesquelles on ne cherche qu'à assurer la survie.

L'espace non régionalisé est une perte de sens et une interruption sur la route qui mène à la région. La conséquence est la disparition des états stables dynamiques.

RÉGION ET RÉGULATION

Les processus de régulation à l'œuvre dans le travail de régionalisation sont de deux ordres : *la regula et l'auto-regula*.

La première est constituée par une information de nature politique celle-là même qui est sécrétée par l'autorité politique. Elle procède de codes qui se projettent dans l'espace : codes administratifs, judiciaires, militaires, ecclésiastiques, etc. Il en résulte des délimita-

⁴ TURCO A., 1984, *Regione e regionalizzazione*, Milano : Franco Angeli.

tions qui se superposent dans le territoire, qui découpent et maillent en fonction de programmes à réaliser. Le processus de la *regula* tend à actualiser l'espace essentiellement. La *regula* est le moyen de mettre en scène l'Etat et son appareil administratif. Ces maillages durent ce que durent l'Etat et sa constitution. Règles et normes ont encadré les contenus concrets du territoire jusqu'au moment du triomphe du marché.

Celui-ci, en revanche, substitue aux contenus concrets l'information abstraite, quantitative des prix qui sont devenus de véritables signaux. Le code des prix a proposé l'*auto-regula* qui établit un système de correspondance entre les contenus concrets et leur représentation monétaire. Les prix émis par le marché déterminent un système de positions qui actualise sans cesse le temps. Si la région est toujours un système spatial avec des localisations stables, elle est de plus en plus un système temporel par le jeu des prix. Si les régions dans l'ère préindustrielle étaient essentiellement fondées sur des caractères de nature spatiale, dans la période postindustrielle elles sont orientées par des prix qui actualisent le temps.

Les régions sont engagées aujourd'hui dans un processus TDR. La territorialité est un ensemble codifié de relations qui est en équilibre dynamique dont les différents états sont donnés par des informations, en l'occurrence des prix. La TDR fonctionne sans cesse à l'intersection de l'espace et du temps, entre *regula* et *auto-regula*. La région se fait, se défait et se refait selon des rythmes donnés par l'information qu'on y projette.

EN GUISE DE CONCLUSION

A beaucoup d'égards, la région est une fonction de l'information contenue dans tel ou tel projet. Le cas du Comité régional franco-genevois (CRFG) qui tente de construire une région transfrontalière qui regroupe Genève, le district de Nyon, le Pays de Gex et le Genevois haut-savoyard, est à cet égard éloquent. C'est la fameuse Région franco-valdo-genevoise RFVG que l'on voudrait pouvoir aménager en commun de manière à faire face aux problèmes démographiques, économiques, infrastructurels et environnementaux qui se posent.

L'une des difficultés réside dans l'existence de la frontière internationale qui est fortement fonctionnalisée, plus encore même que par le passé en raison de la non-appartenance de la Suisse à l'EEE.

En décembre 1995, une conférence a réuni les principaux partenaires pour tenter de convaincre de la nécessité d'une plate-forme commune d'aménagement concerté. Dans cet exemple, la *regula* est évidemment un obstacle majeur car les normes et les règles créent des situations différentielles difficiles à gérer. Il en va de même avec *l'auto-regula* puisque pour une série de choses tels les prix du travail et ceux du sol, il n'y a pas d'unité bien établie. On se trouve donc devant la nécessité de créer une région pour obtenir une synergie des relations et donc des complémentarités utiles sans avoir les moyens d'agir. Dans ce cas, seule peut jouer la volonté des acteurs à partir d'un projet social.

CHAPITRE 6

LES CONDITIONS D'ÉMERGENCE D'UNE STRUCTURE INSTITUTIONNELLE SUPRALOCALE

Katia HORBER-PAPAZIAN, professeur de politique locale et
d'évaluation des politiques publiques à l'IDHEAP
Serge TERRIBILINI, docteur en administration publique,
collaborateur scientifique à l'IDHEAP

L'IMPASSE DES DÉMARCHES IMPOSÉES

Un certain nombre de développements récents (métropolisation, tertiarisation, pendularité, etc.), des enjeux sociaux et économiques nouveaux et l'évolution actuelle de l'action publique conduisent à remettre en cause le niveau institutionnel local et à réfléchir à la création d'entités d'une échelle supérieure en vue de garantir une meilleure mise en œuvre de certaines politiques publiques (structure intercommunale, fusion, région). Cela n'est en effet pas chose aisée, les divers acteurs concernés ayant des intérêts divers qui ne sont pas toujours ceux d'une coopération supracommunale.

Dans ce cadre, de nombreuses expériences tentées en la matière se sont révélées être des impasses. Ainsi, si l'intercommunalité, qui permet des actions sectorielles sans engager trop avant les communes participantes, fut manifestement un succès, il en est allé autrement des tentatives de fusion ou de régionalisation, en particulier pour celles envisagées de façon contraignante par des instances supérieures.

Dans certains pays européens (Allemagne, par exemple), des démarches drastiques, visant à conclure un grand nombre de fusions de communes, ont été initiées il y a une vingtaine d'années. Si ces fusions furent mises en œuvre, le résultat semble néanmoins mitigé (meilleure capacité à assumer ses tâches au prix de pertes de repères identitaires et d'éloignement du citoyen, sans pour autant atteindre les économies d'échelle escomptées)¹. En Suisse, le programme le plus ambitieux fut celui du canton de Lucerne qui prévoyait de réduire le nombre de communes de 107 actuellement à 50 environ, avec une grandeur minimale de 3000 habitants. Des mesures visant à obliger les communes à fusionner ont même été envisagées. Plusieurs communes, et dans leur sillage de larges pans de population se sont insurgés contre ce projet qui a été revu à la baisse. Pour leur part, d'autres cantons qui ont envisagé de fusionner certaines communes, voire qui ont mis sur pied des politiques plus ou moins volontaristes, ont renoncé à atteindre leurs objectifs à l'aide de moyens contraignants (Berne, Tessin, Fribourg).

Si l'on sort du cadre des fusions imposées, des tentatives moins extrêmes, en particulier de création de structures régionales, voire d'agglomération, ont également connu des sorts divers, ceci pour plusieurs raisons. On peut ainsi relever une série d'obstacles courants, qui constituent autant de conditions défavorables à la constitution d'espaces supracommunaux.

OBSTACLES À DES RAPPROCHEMENTS ENTRE STRUCTURES LOCALES

Hormis l'attitude réfractaire de certains acteurs politiques et administratifs en raison d'intérêts et d'objectifs divergents (toute restructuration territoriale étant aussi une redistribution de ressources de divers ordres), certaines conditions structurelles peuvent aller dans le sens d'un frein à l'établissement d'une structure supracommunale.

L'un des facteurs de blocage classique est la disparité de ressources entre les communes concernées. Tandis que les plus démunies sont favorables à une collaboration qui peut signifier une compensation de leur manque de moyens, les mieux dotées ne sont guère enthousiastes à l'idée d'avoir à se priver d'une partie de leurs

¹ MENY Y., (éd.), 1984. La réformes des collectivités locales en Europe. Stratégies et résultats ». *Notes et études documentaires*.

ressources. Or un rapprochement entre communes n'a évidemment plus aucun sens s'il n'y a pas un mécanisme de péréquation (poussé à son point ultime en cas de fusion) allant dans le sens d'une solidarité entre les unités impliquées. La problématique des effets de débordement dans les agglomérations se pose dans les mêmes termes. La ville-centre met bien souvent à disposition une série d'infrastructures et de services dont les communes voisines profitent sans participer pleinement à leur financement. Dans le cadre d'une politique d'agglomération, celles-ci vont évidemment tenter de conserver un statu quo qui leur est favorable. Par exemple, le fait que le projet d'agglomération à Fribourg stagne est en grande partie dû à un tel phénomène.

Dans le même ordre d'idées, la concurrence économique qui existe entre les communes constitue un frein important. Il s'agit d'un phénomène qui connaît une forte croissance, et ce depuis un certain temps déjà. Chaque commune tente de développer des stratégies propres à attirer des entreprises, des bons contribuables ou des touristes. Cette tendance lourde tend à influencer sur l'ensemble des pratiques et représentations de l'espace des divers acteurs². Une relation de compétition entre communes peut également prendre la forme de la méfiance quasiment structurelle qu'entretient souvent une petite commune vis-à-vis d'une voisine plus grande. Dans le canton de Vaud, la position particulière de Lausanne comme grande ville lui vaut des inimitiés jusqu'aux confins du territoire cantonal.

Sous l'angle historique, on pourrait supposer que l'existence d'expériences passées en matière de collaboration soit de nature à faciliter un rapprochement entre communes. Or cela n'est que partiellement le cas. D'une part, on constate que les expériences passées peuvent être un argument justifiant le statu quo ; la multiplication des structures de collaboration intercommunale est ainsi parfois utilisée afin d'éviter de franchir le pas de la fusion ou de la régionalisation. D'autre part, les expériences antérieures ont tendance à cristalliser des espaces passés et à préstructurer ainsi les espaces d'action possibles. C'est par exemple le cas lorsque certaines données géographiques correspondent à des structures institutionnelles (district par exemple) et que c'est dans ce cadre quasi exclusif que des actions ont été entreprises.

² HARVEY D., *Consciousness and the Urban Experience*, Oxford, Blackwell, 1985.

DE LA TAILLE IDÉALE À UN ESPACE COMMUN

Que des projets de constitution d'espaces supracommunaux soient imposés par des instances supérieures au nom d'une rationalité économique et administrative, ou qu'ils échouent en raisons d'obstacles structurels, l'ensemble de ces blocages et de ces conflits résulte à notre sens de la confrontation de rationalités différentes et parfois totalement antagonistes. Les acteurs qui entrent en jeu dans cette « guerre des frontières » possèdent en effet des représentations différentes et parfois contradictoires des espaces en jeu (et de leur contenu). La coopération entre entités politiques dépend des objectifs des acteurs, de leurs ressources et du rapport de force qui existe entre eux ainsi que de certains critères fonctionnels, mais l'existence d'une plate-forme minimale de représentations ou de visions communes est, à notre avis, une exigence fondamentale.

Ceci se situe à la marge, ou en complément, de démarches entendant plutôt définir de nouveaux territoires sur la base d'une « taille idéale ». Qu'il s'agisse de certaines tentatives de fusions ou d'autres formes de coopération, l'utilisation de critères fonctionnels sans prise en compte des perspectives propres aux acteurs concernés risque de conduire à l'échec. Certes, nombre de politiques sectorielles raisonnent de la sorte (arrondissements scolaires, bassins versants des STEP, etc.) et connaissent d'importants succès. Toutefois, dans des domaines sensibles, des blocages importants peuvent apparaître. Que l'on songe à cet égard à la fameuse « carte sanitaire » vaudoise qui définissait des bassins pour les infrastructures proposées et qui a soulevé un tollé. Par ailleurs, dès que l'on souhaite dépasser la seule perspective sectorielle et passer à un stade où de multiples tâches seraient assumées au sein d'une nouvelle structure, la question de la « dimension de référence » à choisir se pose³.

L'échec de structures imposées, en particulier lorsqu'elles ne s'appuient que sur un calcul en termes de « taille idéale », ne doit pas étonner si l'on prend une perspective plus large. En effet, on peut relever que, historiquement, il y a fort peu de territoires politiques (Etats, régions, communes, etc.) qui ont été définis uniquement à partir de critères fonctionnels et l'on peut douter qu'une telle démarche recueille la légitimité nécessaire à la pérennité d'institutions nouvelles. Il n'en demeure pas moins que bien des territoires ont été imposés, souvent au termes de conflits importants, leur légitimité

³ Voir Dafflon dans ce volume, chap. 3

s'étant construite dans un second temps. Un tel processus paraît néanmoins peu probable aujourd'hui, dans un contexte de perte de légitimité des structures politiques hiérarchiques et d'exigences de participation de nombre d'acteurs sociaux.

On peut ainsi constater que la constitution de structures supra-communales, qu'il s'agisse d'intercommunalité, de régionalisation, ou même de fusion, est favorisée par un contexte émergent au sein duquel les acteurs locaux et régionaux concernés disposent d'une marge d'action importante, voire même sont en position de piloter le processus.

Certains cas de régionalisation sectorielle se sont ainsi avérés des réussites en la matière. C'est par exemple le cas de la Communauté Urbaine des Transports d'Agglomération Fribourgeoise (CUTAF), où un ensemble de communes a formé une nouvelle structure performante en matière de transports urbains. Comme dans d'autres cas, un tel projet a permis l'émergence d'une vision commune et d'un intérêt commun à la plupart des acteurs engagés, occurrences qui ne semblent pouvoir apparaître que dans le cadre d'un processus de négociation long et complexe, où certaines conditions doivent être présentes⁴.

Nous postulons ainsi qu'une convergence minimale des représentations, et partant des intérêts, est nécessaire non seulement à la production de nouveaux espaces d'action publique, mais également à leur légitimité.

Une telle approche de la problématique du dépassement des structures institutionnelles locales traditionnelles nous conduit à relativiser l'exclusivité d'une réflexion basée sur l'idée de « taille idéale » d'un espace, ou de « bonne échelle » pour une tâche donnée, cet espace étant toujours perçu et représenté ; c'est ainsi l'adéquation ou l'inadéquation de ces représentations qui est en jeu et qui peut déterminer une issue positive pour la mise en œuvre de cette tâche, tout autant que la définition effective de l'espace concerné sur la base de critères fonctionnels.

En d'autres termes, nous supposons que la « taille idéale » de l'espace de mise en œuvre, ou la « bonne échelle », est celle qui correspond, au moins en partie, à l'intersection des représentations des

⁴ MOQUAY Patrick, 1998, *Coopération intercommunale et société locale*, Paris, L'Harmattan.

divers acteurs⁵. Ce qui ne veut pas dire que cette vision commune de l'espace n'a pas de lien avec une réalité « objective » et des critères fonctionnels et que ce ne soit pas la surface d'un problème à régler (bassin de l'emploi, par exemple) qui la détermine en bonne partie.

PROCESSUS DE PRODUCTION D'UNE NOUVELLE ENTITÉ INSTITUTIONNELLE

L'existence d'une vision – partiellement – commune du territoire local et de son devenir n'est pas donnée une fois pour toutes, mais se construit progressivement, au gré de l'histoire des communes concernées et des relations qu'entretiennent les divers acteurs entre eux. C'est dire que les conditions dans lesquelles prend place le processus de production d'une nouvelle instance supracommunale sont à notre avis déterminantes pour conduire à un rapprochement des représentations de l'espace local des divers acteurs et permettre de créer une vision commune minimale apte à produire une entité viable et dotée d'une certaine légitimité.

Les divers acteurs impliqués (citoyens, entreprises, experts, élus politiques, acteurs politico-administratifs) dans un processus de redéfinition d'espace ont tous une vision partiellement différente de cet espace en raison de la relation particulière qu'ils entretiennent avec lui. Ainsi, par exemple, les citoyens qui l'appréhendent au quotidien en ont une vision différente de celle des experts (aménagistes, économistes, etc.) et des acteurs politico-administratifs (fonctionnaires cantonaux), qui en ont une vue globale et rationalisée. Les entreprises, quant à elles, raisonnent selon des échelles d'action qui leur sont propres, tandis que les élus locaux mettent parfois l'accent sur les frontières institutionnelles traditionnelles garantes de leur position.

Cette diversité permet de n'envisager que des recoupements partiels de ces représentations. Ceux-ci devraient apparaître au terme d'un processus négocié qui respecte quelques conditions de bases. En

⁵ Cela forme l'hypothèse centrale d'une recherche actuellement en cours intitulée : « Les conditions d'une représentation commune de l'espace d'action publique au niveau local ». Dirigée par les prof. Katia Horber-Papazian, Michel Bassand et Jean-Bernard Racine, elle postule que chaque acteur a une vision spécifique de l'espace local et qu'il est nécessaire, pour créer une nouvelle entité, que les différents acteurs impliqués partagent un minimum de représentation commune de cet espace. La recherche se propose ainsi de déterminer les conditions qui peuvent permettre un rapprochement des représentations des divers acteurs. Cette recherche se base sur des études de cas de régionalisation en Suisse romande.

premier lieu, ce processus devrait permettre que le travail de conception d'un nouvel espace soit évolutif et que le résultat ne soit pas connu à l'avance. Ceci s'oppose aux cas où une solution est imposée par un des acteurs dirigeant une procédure linéaire et séquentielle, où seuls des amendements mineurs du projet sont possibles pour les autres acteurs⁶. Le processus doit donc permettre à l'ensemble des acteurs impliqués de proposer leurs solutions, de côtoyer d'autres rationalités, d'évoluer. L'absence de légitimité des rapports fortement hiérarchisés exige en effet de tels partenariats.

De plus, tous les acteurs concernés devraient être associés à ce processus, afin de leur permettre d'avoir des interactions avec chacun, d'influer un tant soit peu sur le projet et de se l'approprier au moins en partie. Ceci permettrait non seulement d'aller dans le sens d'une représentation commune, mais pourrait aussi garantir à terme une légitimité accrue. On remarque souvent que des acteurs se retrouvant en marge du processus ont une forte tendance à développer des représentations d'un espace plus cloisonné et à mobiliser des éléments identitaires permettant de justifier une conservation des territoires antérieurs. Une intégration de tels acteurs a souvent un effet direct sur leur vision du problème et du territoire et, plus loin, sur les caractéristiques et la légitimité mêmes du projet de nouvelle structure institutionnelle.

La plupart du temps, de telles démarches ne concernent qu'un petit groupe d'acteurs impliqués par un projet. Il est clair que les citoyens sont souvent absents de la planification lorsque celle-ci se déroule au sein de commissions ou de groupes de travail. Il est ainsi nécessaire qu'une publicité importante soit faite et qu'un processus de participation soit initié, afin que ce type de personnes soit associé autant que faire se peut à la démarche. Une telle démarche doit aussi éviter que la vision commune qui émane des relations entretenues par les autres acteurs ne s'éloigne trop de la leur propre.

Les relations entre acteurs au sein de la démarche devraient aboutir à un « processus d'apprentissage ». Nous estimons que ce processus est favorisé par l'écoulement d'un laps de temps important. Le court terme ne permet souvent au mieux qu'une compréhension mutuelle partielle. En revanche, le long terme peut être susceptible de voir émerger des processus d'intégration et d'intersubjectivité entre

⁶ CALLON, M., « Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié », in BONNET M. (éd.), 1997, *L'élaboration de projets architecturaux et urbains en Europe*, Euro-conception European.

ces diverses rationalités, chaque acteur s'appropriant certains éléments propres aux autres, mais aussi imposant une partie de ses vues. Il y a ainsi des mécanismes de co-construction et de co-légitimation des espaces, du fait de l'existence d'un *réseau* où les divers acteurs interagissent durablement⁷. Ainsi, si chaque acteur a la possibilité d'imposer au moins une partie de sa propre conception de l'espace, la part commune s'en verrait élargie et sa légitimité renforcée. Cette possibilité dépend grandement du poids de chaque acteur dans le processus, donc de sa capacité à faire admettre comme légitime sa représentation de l'espace aux autres acteurs [Benninghoff, 1997]⁸. Un processus d'apprentissage dans lequel chaque acteur peut transmettre une part de sa représentation et assimiler en partie celle des autres ne pourrait ainsi prendre place que si les ressources des divers acteurs ne s'avèrent pas trop inégalitaires.

Relevons toutefois que l'existence d'un rapport concurrentiel avec un échelon supérieur (le canton) se situant hors de tout processus d'apprentissage peut conduire les communes concernées à s'unir et à être plus promptes à communiquer entre elles. Cela est flagrant dans le cadre du projet Police 2000 dans le canton de Vaud, où les visées centralisatrices du canton ont conduit des communes pourtant concurrentes à s'allier dans un contre-projet de régionalisation.

Au sein du réseau, certains acteurs peuvent occuper des positions-clefs et jouer des rôles particuliers susceptibles de contribuer au recoupement des représentations. Ces acteurs peuvent être en position médiane entre différentes logiques et avoir la capacité de traduire chaque logique dans celle de l'autre, contribuant par là à rapprocher les diverses représentations. A notre sens, l'expert – souvent appelé comme consultant à collaborer au processus – est particulièrement

⁷ LE GALES P. et THATCHER M.(éds), 1995, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan. Ce réseau forme un ensemble de relations présentant le caractère d'une certaine stabilité. C'est donc en son sein que s'élabore une nouvelle vision de l'espace et de sa délimitation, et plus largement un nouveau référentiel, c'est-à-dire une représentation (partiellement) commune à laquelle les membres du réseau ont participé et qui est produite au terme d'un processus d'échange cognitif [SMITH, A., « Les idées en action: le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network », in FAURE A., POLLET G. et WARIN Ph. (éds), 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, pp. 103-124].

⁸ BENNINGHOFF, Martin, 1997, "Subsidiarité et modes de légitimation de l'Etat: la politique fédérale en matière de protection des paysages marécageux", in *Revue suisse de science politique*, 3(3).

bien placé pour jouer le rôle de traducteur; il peut être proche du citoyen, lorsqu'il intègre dans son analyse certaines de ses pratiques ou de ses « besoins », sans que cela ne l'éloigne trop des acteurs politico-administratifs cantonaux et fédéraux, voire communaux, en raison même de son activité propre. Il se trouve ainsi dans une position intermédiaire entre la pratique quotidienne de l'espace et la production de l'espace de la politique publique, position relativement indépendante qui permet l'apprentissage des uns et des autres⁹.

Comme acteur ayant un statut particulier dans le processus, il convient également de mentionner le médiateur¹⁰. Contrairement au traducteur, celui-ci a clairement un rôle de leader. En lieu et place de jouer un rôle d'intermédiaire entre les représentations, il les façonne en profondeur, car, en tant qu'acteur-clef, il est en position d'actualiser un référentiel global au sein d'une politique en particulier. Le plus souvent, le médiateur se révèle être un fonctionnaire d'un certain statut. Sa capacité à œuvrer de la sorte est fortement dépendante de son capital symbolique, c'est-à-dire de la légitimité de sa position et de sa capacité à être reconnu apte à tenir un discours pertinent, « qui compte » et qui est « écouté ».

UNE NOUVELLE APPROCHE DU TERRITOIRE

Les divers éléments qui paraissent entrer en compte dans un processus de production d'une nouvelle entité institutionnelle au niveau local et supralocal donnent l'image d'une restructuration atomisée, incrémentale et à plusieurs vitesses de l'espace local. Il ne paraît aujourd'hui guère pensable de réformer les structures locales et régionales par un projet uniforme quadrillant le territoire d'une certaine façon et entièrement imposé par une instance supérieure. Le projet de fusions de communes que le canton de Lucerne avait mis au point et les blocages qui s'ensuivirent est à cet égard éloquent.

Il ne s'agit pas là uniquement de question de méthode ou de démarche. Plus profondément, le rapport au territoire s'est fondamentalement transformé de sorte que l'on ne saurait le penser comme un assemblage d'entités cloisonnées et étanches, mais au

⁹ CORCUFF Ph. et LAFAYE C., « La traduction comme compétence », in JEANNOT G. et PERALDI M., (éds), 1991, *L'envers des métiers : compétence politique et pratique professionnelle*, Paris, Melt.

¹⁰ JOBERT B. et MULLER P., 1987, *L'Etat en action*, Paris, PUF.

contraire comme un enchevêtrement multiforme de réseaux divers. Dans un tel contexte, refonder le politique à l'échelle des problèmes actuels ne peut consister en une simple transcription des solutions antérieures à un nouveau niveau, mais doit intégrer les changements importants qui affectent l'espace. En terme de processus de création d'une entité politique, on peut ainsi penser que c'est de façon plutôt émergente que ces nouveaux objets institutionnels devraient apparaître et être viables, certaines communes s'associant ou se regroupant sur une base volontaire dans un système axé avant tout sur la subsidiarité et dans le cadre d'une démarche progressive¹¹.

¹¹ LINDER W., et al., 1992, *Zusammenarbeit in den Agglomerationen ; Bericht der Arbeitsgruppe zuhanden der Bernischen Gemeindedirektion*, Bern, Institut für Politikwissenschaft.

PARTIE III

LA RESTRUCTURATION DE L'ESPACE LOCAL D'INTERVENTION : LE PLAIDOYER DES PRATICIENS

CHAPITRE 7

LA COORDINATION DE L'ACTION COMMUNALE : UNE NÉCESSITÉ POUR ÊTRE ENTENDU POLITIQUEMENT

Michel HUG

Secrétaire général de l'Association des communes genevoises

LES PARTICULARITÉS DU SYSTÈME COMMUNAL GENEVOIS

La répartition des charges et compétences entre le Canton et les communes à Genève est particulière en regard de l'organisation prévalant dans les autres cantons romands. Le passage de Genève sous le contrôle napoléonien ainsi que l'exiguïté du territoire ont laissé des traces jusqu'à aujourd'hui.

Il convient en effet de se souvenir qu'il existe des histoires communales distinctes à Genève, selon que l'on se réfère à la Ville de Genève ou aux autres communes de l'actuel canton, issues de leur appartenance d'origine (Evêché de Genève, Royaume de Sardaigne, ancienne République puis Empire français). Le régime municipal genevois trouve sa source juridique dans la loi française du 17 février 1800, ce qui ne sera pas sans incidences sur la modestie de l'autonomie communale dans ce canton, aujourd'hui encore.

Le poids historique des questions religieuses, ainsi que l'esprit centralisateur des Jacobins et de Napoléon ne sauraient, de surcroît, être passés sous silence. La Révolution de 1841 débouchant sur la Constitution de 1842, rapidement remplacée par celle de 1847 permet principalement l'extension des droits politiques et démocratiques. Cette

démarche provoqua également d'utiles modifications constitutionnelles, relatives à l'organisation des communes, notamment en renonçant à toute distinction de territoire et à toute inégalité de droits entre les citoyens.

En 1930 une fusion de communes intervint entre les communes du Petit-Saconnex, des Eaux-Vives et de Plainpalais avec la Ville de Genève, la délimitant dans son territoire actuel.

Compte tenu de ces éléments historiques, l'organisation cantonale s'arroe le quasi-monopole de la gestion publique, ne déléguant que parcimonieusement l'exécution de certaines tâches aux communes, sous un contrôle étroit. On observera encore que les communes genevoises ne bénéficient pas, aujourd'hui encore, d'une garantie constitutionnelle de leur autonomie d'action.

Dans ce contexte particulièrement rigide, les rapports entre l'Etat et les communes se sont limités pendant des décennies à quelques contacts administratifs ponctuels, voire à des rencontres protocolaires, la capacité d'un dialogue effectif pour les communes étant alors inexistante, à l'exception de la Ville de Genève bénéficiant d'un statut privilégié.

DE NOUVEAUX ENJEUX

Plusieurs éléments vinrent modifier ce statu quo dès la fin des années 1960. D'une part, le boum de la natalité en parallèle avec une forte activité économique provoqua un développement brutal des communes périphériques à la Ville de Genève, bouleversant les administrations locales appelées à accueillir cette nouvelle population et chargées de mettre à sa disposition les infrastructures nécessaires.

Cette situation avec un corollaire financier favorable engendra une prise de conscience des responsables municipaux sur le rôle nouveau pouvant être joué par la commune et par là même des revendications accrues en matière d'autonomie d'action furent émises.

C'est ainsi que l'ancienne « association des Maires » fut remplacée en 1964 par l'Association des communes genevoises et dotée de statuts dont les buts exprimés furent de servir de lien dans les rapports entre les communes, d'examiner les problèmes touchant la gestion communale et de soumettre aux autorités compétentes les projets ou propositions que les communes auraient à formuler dans l'intérêt commun.

Cette ébauche de partenariat intercommunal permet la création de deux institutions devant améliorer la gestion financière des communes. Il s'agit respectivement du Fonds d'équipement communal qui permet la prise en charge d'une partie des intérêts des emprunts communaux et de la Coopérative financière des communes genevoises appelée à trouver le financement de grands travaux par des émissions publiques.

Le dialogue avec l'Etat s'amorce dès lors avec des requêtes en accroissement d'autonomie locale.

Si l'on constate que l'alternance entre les processus de centralisation et de décentralisation est à la base même du développement des Etats et des communautés, l'Etat de Genève, par nature peu porté au partage de compétences, s'intéresse néanmoins à la zone locale dès le début des années 1970, peu après le premier choc pétrolier et ses répercussions financières négatives.

Quelques décisions cantonales, débouchant soit sur des suppressions/diminutions de participation à certains équipements publics (subventions à l'entretien du domaine public, écoles) soit à des transferts de charges financières sans contrepartie décisionnelle de l'action entreprise (élimination des résidus), provoquèrent une prise de conscience des élus locaux qui renforcèrent leur cohésion afin de mieux faire prévaloir l'intérêt communal.

LE RENFORCEMENT DE LA COORDINATION

Devant des négociations de plus en plus nombreuses et requérant des travaux d'analyse, l'organisation faîtière intercommunale fut dotée dès 1984 d'un secrétariat permanent.

Par le simple fait de son existence, cette nouvelle structure améliora la coordination de l'action tant au niveau intercommunal que dans les rapports entre le Canton et les communes.

Partant d'une logique géographique et institutionnelle imposant une centralisation modérée de la gestion publique ainsi que du constat de l'immense diversité tant dans l'organisation des communes qu'en ce qui concerne leurs besoins et intérêts propres, l'ACG s'est prioritairement dirigée vers la recherche constante d'une marge de manœuvre suffisante pour l'action communale.

L'usage du principe de subsidiarité qui veut que la collectivité la mieux placée pour accomplir une tâche en soit chargée, tout en bénéficiant des ressources concernées, fut régulièrement mis en évidence.

Pour l'Etat, cette problématique s'inscrit le plus souvent dans un but d'économie, tant financière que dans les moyens à mettre en œuvre. La commune pour sa part devra exiger que les tâches déléguées par l'Etat cantonal le soient en raison même d'une autonomie locale et non pas dans le seul but de décharger l'autorité déléguante.

C'est dans une nouvelle flexibilité entre les rapports publics qu'une rationalité et une efficacité de l'action seront acquises au bénéfice d'une meilleure prestation aux usagers.

A titre exemplatif, on retiendra quelques modifications législatives renforçant les droits communaux en matière d'aménagement du territoire (droit de recours au Grand Conseil sur des décisions du Conseil d'Etat s'agissant de tous les actes d'urbanisme) ou d'autonomie financière (droit conditionnel d'établissement de budgets déficitaires, extension des prestations offertes par le Fonds d'équipement communal). De même, une extension des pouvoirs de police accordés aux agents municipaux a été obtenue en 2000.

On peut y relever une particularité : les transferts peuvent également concerner les collectivités communales entre elles.

En matière de coordination intercommunale, nous relèverons la création en 1985 d'un Groupement intercommunal d'informatique, placé sous la responsabilité du secrétariat ACG. Cet organisme est chargé d'assurer à ses membres, la fourniture des logiciels propres à la gestion financière communale, administrative (fichier de l'habitant, état-civil, cimetière, protection civile) et technique (domaine public, assainissement, registre foncier, internet, etc.).

De même, une assistance permanente est effectuée auprès du personnel des 31 administrations membres, totalisant actuellement environ 500 postes de travail.

A ce sujet, il sera intéressant de constater que la dynamique engendrée par la réunion de communes autour d'un projet commun a eu des prolongements dans les rapports avec l'Etat. En effet, l'excellent résultat technique intercommunal a incité plusieurs administrations cantonales à collaborer dans des projets de décentralisation (système d'information du territoire, fichier de l'habitant, transmission directe de données au bénéfice de la population, etc.).

Dans un contexte plus économique, un transfert de charges et de compétences est intervenu à la fin des années 1980 dans le domaine de la protection de la population contre les risques d'épizooties.

En conséquence, un groupement intercommunal, dont la gestion ont été confiée à l'ACG, a été constitué par l'ensemble des communes genevoises et l'Etat. Grâce à cette synergie entre les pouvoirs publics

et une active collaboration avec le secteur privé auquel ont été confiés la collecte, le tri et l'acheminement des matières carnées, un résultat financier très positif a pu être obtenu, limitant la charge publique à environ 10% de celle prévalant dans l'organisation antérieure.

Enfin, en 1994, devant l'impérative nécessité de restructuration de l'administration cantonale, le Conseil d'Etat s'est approché des communes afin d'obtenir un transfert des activités parascolaires du DIP dans un nouveau groupement auquel l'Etat adhérerait.

S'agissant de l'encadrement du temps libre de l'enfant hors de son horaire scolaire, cette nouvelle structure, dont également la direction a été confiée à l'ACG, décentralisée sur le terrain puisque présente dans plus de 150 lieux d'accueil quotidien, fut agréée non seulement par l'ensemble des 31 collectivités concernées mais encore par 7 communes non utilisatrices des prestations mais acquises par solidarité à cette démarche socio-éducative.

Depuis, la nouvelle organisation, qui accueille plus de 8000 enfants quotidiennement, a démontré une capacité d'accueil de 20% supérieure avec un effectif identique au système précédent.

DE NOUVEAUX ÉQUILIBRES ENTRE ÉTAT ET COMMUNES

Sans être exhaustifs, ces quelques exemples de collaboration canton/communes démontrent à l'évidence la pertinence des synergies possibles entre les entités publiques, sans obligatoirement provoquer une modification fondamentale de l'organisation cantonale en vigueur.

Dans le cadre genevois, une refonte des institutions en vue de délégations multiples aux communes n'est pas apparue justifiée ni eu égard à l'exiguïté du territoire ni face aux diversités d'organisations locales. En revanche, la recherche permanente d'une bonne adéquation entre la prestation publique, sa nature et l'autorité chargée de son accomplissement, semble être une approche pragmatique et efficace.

Les moyens pour répondre à ces sollicitations consistent d'une part dans l'analyse des critères définissant le domaine traité et, d'autre part, dans l'évaluation des possibilités de modification des structures en place.

Dans ces études, la mise en relation d'un élément fédérateur (clause de besoin) et d'une solution décentralisée souple (clause

d'agrément) permet régulièrement d'effectuer à moindre coût une prestation tout en laissant une adaptabilité conséquente à chaque commune ou quartier en fonction des circonstances, moyens ou intérêts.

La démonstration susvisée a prioritairement eu pour conséquence un regain d'intérêt du pouvoir cantonal en direction des communes.

Dans le cadre d'un audit cantonal et quoique le partage des compétences ne soit pas traité de manière spécifique, cette question a fait néanmoins l'objet d'une synthèse de la fiduciaire Arthur Andersen sur le « groupement de moyens cantonaux et communaux ».

Fort de ce constat, un groupe d'experts a précisé, à l'intention du Conseil d'Etat, les attentes des communes où les questions liées au respect de l'environnement, à l'urbanisme, au trafic ainsi que les problèmes sociaux constituent les requêtes les plus significatives.

Les contacts Etat/communes engendrés par cette dynamique sur la quasi-totalité des axes publics, démontrent à l'évidence qu'au-delà d'un régime législatif centralisé, de multiples ouvertures demeurent accessibles aux communes, ce d'autant plus que les circonstances économiques difficiles aujourd'hui pour l'ensemble des pouvoirs publics accentuent encore la nécessité de nouveaux partenariats afin de maintenir les prestations offertes au public dans leurs qualités intrinsèques et obtenues à moindre coût.

CHAPITRE 8

POUR UN RENFORCEMENT DE LA COLLABORATION RÉGIONALE DANS LE DOMAINE DE L'ACTION SOCIALE¹

Philippe MEYSTRE

Secrétaire général de la Direction de la sécurité sociale
et de l'environnement, Lausanne

PLACE DES COMMUNES DANS LE DISPOSITIF SOCIAL HELVÉTIQUE

Le dispositif suisse de protection sociale comprend de nombreuses branches et de multiples intervenants. Les communes comptent parmi les acteurs de ce système. Elles y jouent souvent le rôle d'organes d'exécution des régimes fédéraux ou cantonaux. Elles conservent toutefois une marge d'autonomie appréciable et peuvent ainsi compléter les prestations offertes par les assurances sociales et l'assistance publique². Représentant le niveau d'organisation politique le plus proche de l'habitant, elles sont les mieux à même de percevoir les besoins du « terrain ». Elles peuvent intervenir soit en créant des structures municipalisées dont elles assument l'essentiel des charges,

¹ Ce texte reprend une partie de la matière d'un exposé présenté en 1995 dans le cadre de l'IDHEAP. Il tient compte de l'évolution survenue depuis lors. Son contenu – tout particulièrement les remarques concernant le fonctionnement de la COREL – n'engage que son auteur.

² Dans le canton de Vaud, l'assistance publique est un régime de droit cantonal

soit en soutenant l'activité d'institutions sociales privées. Ces dernières constituent une autre composante importante de la protection sociale suisse. Elles offrent un éventail très large de prestations et s'adaptent rapidement à l'évolution des problématiques. Elles pâtissent toutefois de leur fragilité financière (rares sont celles qui peuvent se passer de subventions publiques) ainsi que d'une relative « myopie » (les promoteurs d'un nouveau projet ne se préoccupent pas souvent de ce qui existe déjà).

Les communes – même les plus peuplées – demeurent des entités de dimensions modestes. Leurs politiques sociales entraînent souvent des effets de débordement sur un espace géographique et politique sensiblement plus large que leur seul territoire. C'est notamment le cas des mesures favorables à la construction de logements subventionnés ou de la multiplication quantitative et qualitative des prestations offertes par les institutions sociales publiques ou privées. Cette situation est à l'origine des sentiments d'injustice qu'éprouvent certaines communes, convaincues de supporter unilatéralement des charges qui devraient être partagées de manière plus équitable.

Dans un contexte caractérisé par l'aggravation de la situation sociale (nouveaux problèmes, augmentation du nombre des personnes concernées) et par les difficultés financières des collectivités publiques, Lausanne cherche les moyens à mettre en œuvre pour piloter le développement du dispositif social à l'échelon régional et parvenir à une solution satisfaisante à la fois pour les usagers (égalité des chances d'accès aux prestations) et pour les collectivités publiques (partage équitable de l'effort financier). La réponse pourrait résider dans la création d'un *fonds social régional* dont les grandes lignes sont décrites ci-dessous.

PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT D'UN *FONDS SOCIAL RÉGIONAL*

Le *fonds social régional* est un instrument de coordination. Dans cette optique, son fonctionnement dépend impérativement de l'établissement préalable d'un inventaire des besoins classés selon leur priorité. Dresser cet inventaire ne saurait demeurer l'apanage des collectivités publiques. Au contraire, l'opération doit être entreprise en collaboration entre acteurs privés et publics. La démarche doit être par ailleurs régulièrement répétée car les besoins évoluent et leur degré de priorité nécessite d'être périodiquement reconsidéré. Sur la

base de ce catalogue, les collectivités publiques participant au *fonds social régional* peuvent schématiquement distinguer trois catégories d'actions :

- celles – prioritaires – confiées à des structures publiques,
- celles – prioritaires – confiées à des institutions privées recevant pour cela les moyens financiers nécessaires,
- celles – non prioritaires – que le secteur privé conserve toute latitude d'organiser mais pour lesquelles les collectivités publiques n'accordent aucun soutien.

Cette démarche de clarification est également utile aux promoteurs du secteur social privé. Elle leur fournit un instrument permettant d'anticiper l'accueil réservé à leurs projets et les perspectives de financement qui en découlent.

Le financement du secteur social privé repose principalement sur les fonds récoltés auprès de donateurs privés (institutionnels³ ou individuels) et sur les subventions accordées par les collectivités publiques. Selon la nature du projet, il n'est pas rare que ces subventions proviennent simultanément des trois échelons d'organisation politique (Confédération, canton, communes). La dispersion des sources de financement aboutit à ce qu'aucune des instances concernées n'est généralement en mesure de freiner les initiatives inopportunes, aucune n'ayant un poids déterminant dans le financement. Rassembler les moyens des collectivités locales dans un *fonds social régional* renforce leur capacité à se profiler comme des partenaires de premier plan et accroît leur pouvoir d'orienter l'évolution du dispositif social régional dans le sens où elles le souhaitent.

Le soutien financier des collectivités publiques consiste généralement en subventions annuelles. Cette manière de procéder garantit une bonne maîtrise de leurs engagements financiers. Elle comporte toutefois plusieurs inconvénients parmi lesquels l'incertitude des institutions face à leurs ressources futures et l'installation d'une certaine routine à la fois au niveau de leur fonctionnement et des contrôles opérés par les organes de financement (quelle est la pertinence des prestations fournies et comment en évaluer le rapport qualité/prix ?). Le financement des prestations des institutions privées par un *fonds social régional* permet de privilégier une approche centrée sur des projets. Il rend possibles des engagements pluriannuels combinés avec

³ Fonds, fondations, loteries, etc.

des évaluations d'autant plus approfondies que l'on disposera de plus de temps pour les entreprendre.

Définir une politique sociale régionale et se donner les moyens – financiers – de la concrétiser permet de maîtriser le développement du dispositif social et l'offre équitable de prestations (ce dernier objectif étant notamment atteint en consacrant des moyens suffisants aux projets prioritaires). L'autre objectif – répartir équitablement la charge entre les différentes communes concernées – ne soulève pas grand problème, du moins tant que les collectivités qui alimentent le fond renoncent à introduire une forme de péréquation dans le calcul de leurs contributions.

Le fonctionnement du *fonds social régional* ne requiert qu'une infrastructure légère formée de deux niveaux : une composante plutôt administrative et une composante plutôt politique. Le premier niveau (composante administrative) est formé de collaborateurs spécialisés issus des administrations communales concernées. Il lui revient d'établir l'inventaire des besoins et des structures (publiques ou privées) déjà actives à l'échelon régional et d'instruire les dossiers de subvention. Le second (composante politique) est formé de membres d'exécutifs communaux. Sa mission consiste à fixer les lignes directrices de la politique sociale régionale et à se déterminer sur les demandes de subvention. Aucune des deux composantes assurant le fonctionnement du *fonds social régional* ne possède de caractère permanent.

IMPACT POSSIBLE DU FONDS SUR LES ACTEURS DE LA POLITIQUE SOCIALE RÉGIONALE

La création d'un *fonds social régional* peut entraîner au moins trois types de conséquences sur les acteurs de la politique sociale régionale : impact sur l'efficacité de la politique sociale régionale, impact financier et impact politique.

En réunissant les moyens de l'ensemble des communes et en les concentrant sur un éventail réduit de prestations, le *fonds social régional* est en mesure d'accroître sensiblement l'efficacité des intervenants qui disposeront de ces fonds. Il offre en outre la possibilité de procéder à des évaluations sur des bases plus sérieuses que les rapports annuels généralement produits par les institutions subventionnées. Sous cet angle, il apparaît comme particulièrement positif. Revers de la médaille, la réallocation des moyens disponibles en fa-

veur d'un éventail restreint de prestations entraîne un tarissement des ressources destinées aux actions d'importance secondaire. Si les instances qui les produisent ne bénéficient pas d'une réorientation de la générosité du public, ce choix stratégique peut impliquer un appauvrissement au niveau de la variété de l'offre.

Les conséquences financières de la création d'un *fonds social régional* peuvent être diverses. Globalement, on observera une sensible augmentation des dépenses sociales si les partenaires décident de développer une politique plus ambitieuse que celle qui prévalait auparavant. À l'inverse, une diminution des dépenses sociales résultera d'un resserrement des prestations financées par les collectivités publiques. À l'échelon de chaque commune, l'évolution des dépenses sociales dépendra essentiellement des contributions versées avant l'instauration du *fonds social régional* : elles seront en hausse si ces contributions étaient faibles ou inexistantes et en baisse si la commune versait des subventions supérieures à la moyenne.

L'impact politique de la création d'un *fonds social régional* consiste en une combinaison de gains et de pertes de pouvoir. Au chapitre des gains, on mentionnera en particulier le fait que les moyens financiers à disposition des communes membres sont a priori plus importants que par le passé et qu'ils leur donnent une capacité accrue d'orienter le dispositif social en fonction des besoins de la région et de sa population. L'instance politique appelée à piloter le fonds disposera ainsi d'un pouvoir nettement plus important que chacun des partenaires seuls. Ce gain en efficacité politique se double naturellement d'une perte d'autonomie à l'échelon communal.

L'ÉPREUVE DES FAITS : INTERVENTION DANS LE DOMAINE DE LA TOXICOMANIE

La « politique drogue » constitue un exemple particulièrement représentatif de l'éclatement des compétences et du foisonnement des initiatives. Même en ignorant le pilier « répression » de cette politique – dont on a souvent souligné la faiblesse résultant du fédéralisme helvétique –, tout ce qui est entrepris en matière de prévention, de réduction des risques, de prise en charge thérapeutique et sociale ainsi que de réhabilitation apparaît comme le résultat d'un développement anarchique. Les acteurs et les sources de financement sont multiples ; la coordination souvent réduite à sa plus simple expression.

Comme d'autres grandes villes suisses, Lausanne a assisté à l'émergence des problèmes associés à la drogue (concentration de consommateurs, croissance et visibilité accrue du trafic et de la consommation, misère sociale et sanitaire des consommateurs les plus marginalisés, etc.). Simultanément, elle a observé l'adaptation progressive de la réponse institutionnelle sous la forme de nouvelles prestations offertes la plupart du temps par le secteur privé de l'action sociale. Elle a soutenu activement le développement et la diversification du réseau de prise en charge en accordant son soutien financier aux institutions concernées. Elle a également pris des initiatives pour renforcer ce réseau et en combler les lacunes. A plusieurs reprises, elle a été placée devant le fait accompli de projets ayant bénéficié d'une impulsion (subvention) initiale de la part de l'administration fédérale dont il lui fallait ensuite garantir la pérennité sans n'avoir jamais été consultée sur leur réelle nécessité. Surtout, elle a été rapidement conduite à constater – sans grande surprise – qu'une proportion élevée des personnes bénéficiant de la sollicitude des intervenants n'étaient pas domiciliées à Lausanne.

La nécessité d'offrir une réponse à la fois complète et coordonnée et d'en assurer le financement de manière équitable est à l'origine des démarches entreprises par Lausanne pour porter cette question à l'agenda de l'association des communes de la région lausannoise (COREL). La réponse initiale de la COREL a été d'emblée positive. Elle a débouché sur la constitution d'un groupe de travail ad hoc au sein de la « plate-forme » traitant les questions de nature sociale (notamment celles ayant trait au dispositif d'accueil de la petite enfance et à la formation professionnelle). Assez rapidement, la COREL a décidé de soutenir de manière déterminante une action de coordination interinstitutionnelle confiée à une association privée. Par la suite, elle a complété son intervention en accordant une subvention à une structure cantonale offrant avant tout des thérapies de substitution à bas seuil d'accès et financé la création d'un réseau de « référents communaux toxicomanie ». Son action s'est ensuite interrompue, même si le groupe de travail « toxicomanie » continue de se réunir périodiquement.

Par rapport au modèle de *fonds social régional* développé plus haut, les résultats obtenus en région lausannoise dans le domaine de la « politique drogue » sont pour le moment assez décevants. Après un effort initial remarquable, la COREL s'est avant tout souciee de « gérer l'acquis ». Elle donne l'impression d'avoir d'emblée renoncé à jouer un rôle moteur dans le développement du dispositif de prise en

charge. Elle n'a en particulier ni cherché à repérer les besoins non couverts ni à définir ses priorités. Ce faisant, elle a échappé à la nécessité d'évaluer les coûts d'une action efficace dans le domaine de la toxicomanie et de s'interroger sur l'importance de sa contribution en la matière. A la limite, on peut considérer que l'effort de la COREL s'apparente plus à un engagement alibi lui permettant de se donner bonne conscience à relativement bon compte qu'à l'expression d'une volonté bien affirmée de résoudre un problème de société préoccupant.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation. Le premier renvoie à la difficulté de substituer une vision régionale à une vision strictement communale. La COREL ne jouit pas de la légitimité dont bénéficie l'échelon communal. Elle demeure une structure relativement « floue » sur laquelle le public (les citoyens) et ses relais politiques (les partis) n'exercent aucune pression. Elle est constituée de représentants d'exécutifs communaux pris dans des conflits de loyauté qu'ils arbitrent la plupart du temps en faveur des communes et non de la région. Le second facteur a trait au caractère « facultatif » de l'effort des communes dans le domaine social. Exception faite de leur participation – obligatoire – aux charges sociales cantonales, elles sont totalement libres en ce qui concerne le principe et l'importance de leurs engagements en la matière. Relativement épargnées par les problèmes relatifs à la toxicomanie – qui tendent à se concentrer sur le territoire lausannois –, elles ne subissent pas la pression des événements et ne ressentent par conséquent pas la nécessité d'agir. Assez étroitement lié à cette explication, le fait que la plupart des intervenants bénéficient de soutiens financiers provenant de plusieurs sources contribue à émousser le sentiment de responsabilité qui sous-tend toute décision de subventionnement (« elles y arriveront bien sans nous ! »). Au total, l'effort financier auquel les communes consentent à travers leur contribution à la COREL peut donc leur apparaître comme un geste de solidarité pour résoudre un problème qui ne les concerne pas directement. Cet effort doit par ailleurs être placé dans la perspective d'un budget que la COREL semble avoir de la difficulté à augmenter, un peu comme si l'enveloppe financière accordée par les communes membres devait constituer une donnée définitivement intangible. Enfin, on peut aussi considérer que la perspective de perdre une part de son autonomie a certainement retenu Lausanne de peser de tout son poids pour obtenir le transfert de la gestion de la problématique drogue à l'échelon intercommunal.

Insatisfaisante du point de vue de l'efficacité du dispositif, de l'équité de son financement et du poids politique que l'échelon régional pourrait revendiquer en la matière, la situation n'est toutefois pas bloquée. Les modifications susceptibles d'être provoquées par la nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons, la redéfinition des compétences respectives du Canton et des communes (démarche Etacom), les décisions relatives au taux d'imposition communal ou encore les travaux de la Constituante pourraient créer des conditions plus favorables pour que les communes abordent d'une manière plus déterminée la question de leur rôle dans le développement de l'action sociale – singulièrement en relation avec la problématique drogue. L'avenir dira si le modèle de *fonds social ou régional* peut servir de référence.

CHAPITRE 9

LE PASSAGE DE LA COLLABORATION À L'AGGLOMÉRATION : UNE OPPORTUNITÉ POUR LES ÉLITES LOCALES

Anne HOLENWEG-ROUYET
Conseillère communale à Renens
et membre de la Constituante vaudoise

QUEL AVENIR POUR NOS COMMUNES ?

Quels liens les communes doivent-elles tisser entre elles pour remplir aux mieux leurs tâches ? Quelles compétences doivent-elles garder pour satisfaire les besoins particuliers de leurs populations ? Doivent-elles s'allier ou fusionner ?

L'avenir des communes, la constitution d'agglomérations autour de villes-centre est au cœur des débats qui font rage, en Suisse comme ailleurs.

Les tâches et les compétences des communes devraient dépendre de leur capacité à les assumer. Les déficits financiers ou de ressources humaines les obligent souvent à repenser leur fonctionnement administratif et politique.

Des associations de communes sont nées, d'autres se développent encore. Les communes tissent entre elles des liens plus ou moins étroits, selon des géométries complexes dans lesquelles on devine

parfois le poids de l'Histoire, mais répondant aussi à des règles plus confuses, faites de hasard ou de nécessité...

La région lausannoise, constituée d'une vingtaine de communes, forme une entité territoriale caractérisée par une urbanisation continue et des mouvements incessants de population. Mais elle n'a aucune existence reconnue, pas d'identité juridique et politique. A l'intérieur de cette région subsistent de nombreux découpages : les communes bien sûr, mais aussi de nombreuses autres constructions, formées par associations ou ententes intercommunales.

Ainsi, l'image que nous avons du territoire sur lequel nous évoluons constamment est devenue incompréhensible, tant ses limites sont floues.

Les nombreuses structures de coopération intercommunale font que, dans nos législatifs, la crainte de perdre le contrôle d'une administration multicéphale se développe. Pour les politiciens de milice que nous sommes, il est de plus en plus difficile de comprendre et de maîtriser les situations auxquelles nous sommes confrontés.

Les communes sont en mutation. Pouvons-nous influencer celle-ci, choisir notre avenir ?

UNE ENQUÊTE AUPRÈS DES LÉGISLATIFS

Fondé en 1998, le Forum des Conseils communaux et généraux¹ réunit librement une centaine de conseillères et de conseillers de 16 communes de la région lausannoise regroupant 215 000 habitants². Une commission du Forum s'intéresse à la politique régionale³. et se veut un lieu de réflexion sur l'avenir de la Commune.

Pour évaluer l'attachement des citoyens à « la commune », comprendre leur définition de « la région » ou mesurer l'attractivité des regroupements intercommunaux et de la fusion de commune, la commission a décidé de procéder à une vaste consultation. Un *ques-*

¹ Forum des Conseils Communaux, CP 32, 1000 Lausanne 8.

² La plus petite de ces 16 communes (Jouxteins-Mezery) a 1000 habitants et la plus importante (Lausanne), 114 300. A l'échelle du canton de Vaud (384 communes en l'an 2000), ce sont toutes de grandes communes, dotées de législatifs élus.

³ Commission « politique régionale et constituante », composée de 8 membres de toutes tendances politiques et provenant de 6 communes différentes.

tionnaire ⁴ a été élaboré et adressé en juin 1999 aux 1155 membres des 16 législatifs communaux.

Après dépouillement et analyse des résultats, l'envoi du même texte aux 86 membres des exécutifs a été décidé, et effectué en décembre de la même année.

TROIS OBJECTIFS POUR UNE ENQUÊTE

Cette opération d'envergure cherchait à atteindre trois objectifs distincts :

- Informer les conseillers et les conseillères de l'existence du Forum, de sa raison d'être et leur proposer d'y adhérer.
- Les amener à réfléchir sur l'existence, le nombre et la diversité des relations intercommunales entretenues par leur commune.
- Compléter les avis donnés abondamment sur le sujet par les membres des exécutifs, les préfets et les autorités cantonales par ceux des acteurs politiques les plus proches des réalités du terrain communal. Et participer ainsi au large débat ouvert dans ce Canton sur les découpages territoriaux et les compétences communales, notamment par la Constituante.

La *première partie* du questionnaire s'intéresse aux habitudes de vie des conseillers, à leur mobilité (lieu de travail, habitudes d'achats, déplacement éventuels pour les soirées de loisirs) et leur histoire personnelle (âge, formation professionnelle, nombre de communes habitées et la dernière depuis combien de temps).

La *deuxième partie*, constituant le « corps » du questionnaire, liste les différentes tâches que peuvent remplir les communes ⁵, et propose pour chaque d'entre elles divers niveaux de décisions « idéaux ». Les

⁴ Le taux de réponse moyen a été de 53%. Les communes de Chavannes, Ecublens et Bussigny détiennent les records de participation, avec 82%, 75% et 65%. Les taux de réponses les plus faibles – compris entre 42% et 18% – ont été enregistrés dans les petites communes périphériques, soit à Cheseaux, Romanel, Belmont, Paudex et Jouxteus-Mezery. Lausanne et sa « couronne » sont dans la moyenne (entre 50 et 57%).

⁵ Assainissement (eaux usées, déchets) ; services industriels (eau potable, énergie) ; actions sociales (crèches- garderies, parascolaire, centres de loisirs, prévention drogue, aide aux démunis, logements subventionnés, EMS) ; aménagement du territoire, transports publics ; politique culturelle et sportive ; développement économique et touristique ; sécurité (police, pompier, protection civile).

conseillers ont été invités à choisir ceux qui, selon eux, étaient à privilégier, plusieurs réponses étant à chaque fois possibles :

- Etait-ce au niveau de la commune ?
- Par le biais d'associations à but unique ou à buts multiples ?
- Au travers d'une structure d'agglomération à inventer ?
- Ou d'une future commune plus vaste, constituée par la fusion de diverses entités voisines et associées ?
- Etait-ce à d'autres niveaux (confédération, canton, quartier, entreprises privées) ?

En *dernière partie*, nous demandions aux conseillers avec quelle(s) autre(s) commune(s) de la région lausannoise ils souhaitaient accentuer ou développer la collaboration.

ILS VIVENT DANS L'AGGLOMÉRATION LAUSANNOISE !

617 conseillères et conseillers ont répondu à l'enquête. Les président(e)s des conseils ont été étroitement associés à la démarche et l'ont soutenue en distribuant le questionnaire et en faisant sa promotion. Grâce à cela, le taux de réponse moyen a été de 53%.

Plus du 80% des questionnaires provient de personnes ayant vécu dans 2 à 5 communes différentes, mais habitant la même depuis plus de 10 ans.

Le 26% de ces conseillères et conseillers travaillent dans leurs communes, chiffre auquel on pourrait ajouter le 10% de non-réponses, attribuable principalement à des personnes sans activité lucrative (retraitées ou femmes et hommes au foyer...).

Les personnes travaillant dans une autre commune de la région lausannoise représentent le 50% des réponses.

Si les achats courants se font à 75% dans le quartier ou la commune, on se déplace davantage pour les achats hebdomadaires (faits à 64% dans la région). Quand aux soirées de loisirs, la plupart d'entre elles se déroulent dans la région (71%), plutôt que dans la commune (29%).

CRÉATION DE L'AGGLOMÉRATION POLITIQUE, FUSION DE COMMUNES OU FUSION DE TÂCHES

Les réponses ont été analysées globalement et par communes, puis par groupes de communes représentant des caractéristiques comparables (taille, éloignement du centre, majorité politique, activité socio-économique prédominante). Des tableaux récapitulatifs ont été produits qui donnent pour chaque tâche les deux premiers niveaux idéaux de décision sélectionnés par les conseillers communaux (tableau 1).

Des histogrammes présentant ces résultats par séquences de tâches ont été dessinés, faisant la distinction entre :

- tâches « industrielles » (eau, électricité, assainissement),
- tâches sociales,
- transport, aménagement, sport, culture et économie,
- tâches de sécurité (police, pompier et protection civile).

Pour quatre tâches apparaissant comme caractéristiques d'une attitude complexe, soit *le parascolaire* (réfectoire, bibliothèque,...), *la police*, *l'aménagement du territoire* et *le développement économique*, une analyse plus fine a été décidée.

Les résultats les concernant ont été filtrés selon divers critères (sexe, âge, nombre d'années passées dans la commune, nombre de communes habitées, type de commune...) pour déterminer si des règles simples motivent la décision.

Il est intéressant de noter que ni le niveau de formation, ni le sexe n'a d'influence déterminante sur les réponses des conseillers.

Les jeunes sont beaucoup plus ouverts à la fusion de communes que les plus âgés, qui préfèrent eux l'agglomération... Ils semblent aussi moins préoccupés par la sécurité que leurs aînés, et ne demandent un service de proximité que pour ce qui concerne les enfants.

Le nombre de communes où le conseiller – la conseillère – a habité depuis son enfance semble aussi influencer son attitude : plus le nombre de communes visitées est grand, plus l'intérêt pour l'agglomération ou la fusion est marqué. Mais les différences de perception restent faibles pour la plupart des tâches, à l'exception de l'aménagement du territoire ; et sur ce point, l'avis du conseiller qui a vécu dans de nombreuses communes rejoint l'avis de celui qui est resté longtemps au même endroit : ils perçoivent l'un et l'autre les limites imposées par les frontières communales, et ressentent le besoin de les dépasser.

Tableau 1 Niveaux idéaux de décision : réponses de l'ensemble des conseillers communaux. Matrice des modalités citées en 1^{re} (modalité 1) et 2^e position (modalité 2).

Tâche	Modalité 1	Nb de réponses	Modalité 2	Nb de réponses
Assainissement E.U	Agglomération	241	Fusion communes	182
Assainissement déchets	Agglomération	217	Fusion communes	184
Adduction eau	Agglomération	218	Fusion communes	172
Fourniture électricité	Agglomération	205	Fusion communes	171
Crèches, petite enfance	Commune	336	Agglomération	110
Centres de loisirs	Commune	281	Agglomération	143
Parascolaire (réfectoire, biblio...)	Commune	259	Agglomération	138
Aide aux démunis	Commune	215	Agglomération	152
Logements subventionnés	Commune	227	Agglomération	153
EMS	Agglomération	200	Commune	162
Prévention drogue	Agglomération	205	Fusion communes	135
Culture	Agglomération	234	Commune	232
Sport	Commune	222	Agglomération	219
Aménagement du territoire	Commune	229	Agglomération	184
Transports publics	Agglomération	349	Fusion communes	159
Développement économique	Agglomération	249	Communes	158
Développement touristique	Agglomération	266	Fusion communes	153
Police	Commune	222	Fusion communes	209
Pompier	Commune	222	Fusion communes	218
PC	Fusion communes	202	Agglomération	196

ACCENTUER OU DÉVELOPPER LES RELATIONS INTERCOMMUNALE : OUI MAIS AVEC QUI ?

Les conseillères et conseillers de Lausanne, Renens, Belmont, Joux-tens et Paudex, remettraient en main de l'*agglomération* la plupart des tâches communales. Ceux de Pully, Lutry, Crissier et Prilly aussi, mais dans une moindre mesure. A Chavannes et à Cheseaux on semble tenté par une fusion avec l'une ou l'autre des communes voisines. Romanel s'isole, alors que les autres communes hésitent...

Des critères géographiques, culturels ou politiques, la taille ou l'état des finances des communes jouent probablement un rôle dans ces résultats, mais il n'a pas été possible de les mettre en évidence.

La matrice des communes avec lesquelles on veut accentuer ou développer les relations (tableau 2) met en évidence des régions intra-agglomération (l'est, l'ouest et le nord-ouest) constituées autour des centres secondaires que sont Pully, Renens et Prilly.

Elle montre clairement que les facteurs jouant un rôle dans le désir d'intensifier les relations intercommunales sont la proximité bien sûr, mais surtout une « histoire » commune (les communes de l'Ouest collaborent étroitement depuis plus de 30 ans), des relations préexistantes. La richesse des communes ou leur vitalité économique joue aussi un rôle, mais ces critères ne semblent pas prioritaires.

TOUT, SAUF LES ASSOCIATIONS INTERCOMMUNALES !

Les conseillers communaux de la région lausannoise sont conscients que la commune n'est plus l'entité adéquate pour régler tous les problèmes que les autorités et l'administration doivent résoudre.

Mais ils ne voient pas dans l'association intercommunale, de quel que type qu'elle soit, une solution d'avenir à la complexité des missions à remplir.

Pour toutes les tâches où il semble nécessaire de collaborer, une structure d'agglomération, ou la fusion entre communes – ou tout au moins entre services communaux – est préférée : c'est le cas notamment pour les tâches « industrielles » (eau, épuration, électricité) ainsi que les transports, le développement économique et certains aspects de la sécurité...

Une collaboration d'agglomération pour certaines tâches sociales et culturelles semble aussi souhaitée, sans toutefois un transfert total

	Est lausannois					Centre	Ouest lausannois					Nord-ouest lausannois					Désir de relation
Avec: De:	Bel- mont	Pau- dex	Lutry	Pully	Epalin- ges	Lau- sanne	Renens	Cha- vannes	Crissier	Ecu- blens	Bussi- gny	Prilly	Joux- tens	Che- seaux	Roma- nel	Le Mont	
		13	14	17	2	5	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	55
Belmont					–	3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	27
Paudex	7		8	9													
Lutry	27	36		36	4	13	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	142
Pully	48	58	54		22	22	2	–	–	–	–	3	1	–	–	4	224
Epalinges	14	7	8	25		20	–	–	–	–	–	–	–	20	1	20	101
Lausanne	30	27	26	48	46		45	30	30	29	28	48	30	25	33	37	534
Renens	2	1	2	3	2	14		35	40	37	28	32	26	4	5	2	243
Chavanne	1	–	1	1	–	10	27		26	36	16	10	1	1	–	–	147
Crissier	–	–	–	1	–	4	21	17		18	26	17	14	12	4	2	148
Ecublens	–	1	–	–	–	4	23	27	33		34	7	–	2	–	–	169
Bussigny	1	2	3	1	1	7	21	8	39	22		12	4	2	2	–	140
Prilly	1	1	1	2	6	19	28	7	27	7	7		32	18	27	18	208
Joux- tens	–	–	–	–	–	1	3	–	5	–	–	8		–	6	–	24
Cheseaux	–	–	–	–	–	2	2	–	7	–	–	15	7		23	6	78
Romanel	–	–	–	–	1	2	1	–	1	–	–	7	9	16		8	49
Le Mont	2	2	2	2	18	17	3	3	3	3	3	16	10	–	28		161
cote de la commune	133	148	119	145	96	135	177	128	212	150	143	172	135	96	130	89	

Tableau 2 Matrice des désirs de relations accrues entre les communes (score : nombre de citations).

du pouvoir de décision (et de financement...) à une structure plus vaste...

A l'échelle de la commune telle qu'elle existe aujourd'hui, ne pourrait subsister demain que le contrôle des structures concernant l'enfance et surtout la petite enfance... et parfois le poste de police !

Pour la plupart des conseillères et conseillers de la région lausannoise, à l'exception notable de ceux de Romanel, le concept d'agglomération est une réalité...

Plus surprenant peut-être pour des communes que leurs tailles sembleraient vouer au célibat, la fusion – tout au moins la fusion administrative de certains services – n'est pas un tabou... La proximité urbaine, la mobilité importante des habitants de l'agglomération – et par conséquent, des conseillers – semble favoriser l'avenir de cette forme de relation. Mais la fusion politique n'est que peu souvent envisagée, et il serait à craindre qu'elle ne tente de se concrétiser par région (entre communes de l'Ouest ou de l'Est) que pour résister à la création d'une entité plus vaste (l'agglomération) ou pour contrer Lausanne, et faire « le poids » face à la grande sœur.

ET LES EXÉCUTIFS, QU'EN PENSENT-ILS ?

Au vu de ces résultats, le groupe de travail a décidé de proposer le même questionnaire aux 86 municipaux des 16 communes concernées, pensant mettre ainsi en évidence d'éventuelles différences de perception liées à la fonction.

Surprise! Les municipaux ayant répondu montrent un intérêt encore plus grand à transmettre certains de leurs pouvoirs à l'agglomération... la différence se marque dans le social, sur des domaines tels que la petite enfance, le parascolaire ou l'aide aux démunis (tableau 3).

Mais si l'agglomération est aussi plébiscitée pour les tâches « industrielles » et de sécurité, elle est talonnée par les deux formes d'associations de communes proposées ; le cumul des résultats obtenus par celles-ci les placerait même en tête pour l'assainissement et l'épuration.

Tableau 3 Niveaux idéaux de décision : réponses des membres des exécutifs. Matrice des modalités citées en 1^{re} (modalité 1) et 2^e position (modalité 2).

Tâche	Modalité 1	Nb de réponses	Modalité 2	Nb de réponses
Assainissement E.U	Agglomération	10	Assoc. à buts multiples (Abm)	8
Assainissement déchets	Agglomération	9	Abm, Commune	88
Adduction eau	Agglomération	13	Abm	6
Fourniture électricité	Agglomération	12	Abm	6
Crèches, petite enfance	Agglomération	13	Commune	11
Centres de loisirs	Commune	14	Agglomération	9
Parascolaire (réfectoire, biblio...)	Agglomération	10	Commune	8
Aide aux démunis	Agglomération	10	Commune	8
Logements subventionnés	Commune	11	Agglomération	8
EMS	Agglomération	14	Commune	4
prévention drogue	Agglomération	18	Fusion communes	4
Culture	Commune	12	Agglomération	11
Sport	Commune	14	Agglomération	9
Aménagement du territoire	Commune	14	Agglomération	13
Transports publics	Agglomération	19	Fusion communes	4
Développement économique	Agglomération	18	Fusion communes	4
			Communes	4
Développement touristique	Agglomération	17	Communes	6
Police	Agglomération	13	Abm	6
Pompier	Agglomération	11	Abm	7
PC	Agglomération	10	Abm	6

QUE CONCLURE ?

Par cette étude, nous avons montré que l'intérêt à la création d'une structure d'agglomération existe bel et bien. Elle permettrait de répondre au vœu de cohérence territoriale émis par un grand nombre de conseillers communaux.

On nous reprochera de vouloir compliquer les choses en voulant créer un quatrième niveau de décision... mais on se trompera alors. Que penser alors de la multitude d'alliances que nous vivons aujourd'hui, de leur complexité et leur opacité ? Combien de niveaux – de demi-niveaux plutôt – avons-nous créés dans l'urgence ces dernières années ?

Une chose est sûre, nous ne voulons plus de structures informelles et incontrôlables... mais nous devons pouvoir travailler à l'échelle adéquate...

Pour répondre à ces deux conditions, la seule alternative réaliste à l'agglomération, est la création par fusion de trois grandes communes autour de Lausanne : Est, Ouest et Nord-Ouest : cela simplifierait notablement le territoire, mais ne suffirait pas à résoudre les problèmes qui se posent à l'ensemble de la région.

Nous pouvons ensemble créer une nouvelle structure qui permette de nous sentir bien, qui corresponde à notre espace de vie, qui réponde à tous les critères de transparence et de contrôle démocratique que nous exigeons... et nous devons le faire rapidement.

Demain, l'agglomération lausannoise naîtra. Très vite on pourra lui confier les tâches industrielles et de sécurité, ainsi que les transports publics, le développement économique et touristique; la coordination de l'aménagement du territoire à l'échelle régionale, la politique sportive et la culture de prestige viendront peut-être un peu plus tard.

La commune – dans ses limites actuelles ou sous une forme plus vaste – ne disparaîtrait pas, mais son mandat serait limité aux tâches pour lesquelles une proximité des décisions et du contrôle est ressentie comme nécessaire. En fait, l'espace « commune » retrouverait un sens, aujourd'hui perdu ...

Pour que cela se fasse, il faut une loi : la future Constitution vaudoise – en chantier – en dessinera peut-être le contour.

Tableau des réponses (nombre de réponses totales enregistrées).

Tâches communales et niveaux <u>idéaux</u> de décision	Communal	Association de communes	Agglomération	Fusion de communes	Canton	Quartier	Autres et sans réponses
Assainissement :							
eaux usées	135	93	241	182	19	–	45
déchets	136	94	217	184	21	5	65
Services Industriels:							
eau	124	93	218	172	24	–	60
électricité	104	94	205	171	24	–	86
Action sociale:							
petite enfance	336	72	110	87	23	15	57
parascolaire	259	74	138	113	25	7	76
aide aux démunis	215	86	152	115	61	2	60
prévention drogue	130	114	205	135	81	3	76
centre de loisirs	281	95	143	101	11	12	63
EMS	162	106	200	138	50	2	62
logements subvention	227	58	153	103	66	1	93
Aménagement du territoire	229	15	184	103	101	–	112
Transports publics	63	28	349	159	43	–	88
Politique :							
culturelle	232	75	234	128	23	2	69
sportive	258	70	219	123	22	–	73
Développement :							
économique	158	51	249	157	80	–	77
touristique	125	68	266	153	69	–	85
Sécurité :							
police	260	31	170	209	36	–	43
pompier	222	35	199	218	23	–	44
PC	127	25	196	202	61	–	81
Nombre total de citations	3783 (26%)	1377 (9%)	4048 (28%)	2973 (21%)	863 (6%)	48 (–%)	1416 (10%)

CHAPITRE 10

AGGLOMÉRATION : LES LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE FRIBOURGEOISE

Dominique DE BUMAN
Syndic de la Ville de Fribourg

RAPPEL DE LA LOI SUR LES AGGLOMÉRATIONS

La loi sur les agglomérations a été adoptée par le Grand Conseil fribourgeois le 19 septembre 1995, suite à deux motions différentes demandant une amélioration de la collaboration intercommunale, soit sous forme des traditionnelles collaborations, soit sous forme d'une agglomération novatrice. La loi sur les agglomérations prévoit des organismes nouveaux, bien qu'ils ne figurent pas dans la constitution cantonale.

L'agglomération, au sens juridique du terme, est une émanation du niveau communal. Il ne s'agit pas formellement d'un degré de décision supplémentaire, même si elle est dotée à la fois d'un parlement, d'un exécutif, d'une commission financière et de droits populaires sous la forme de l'initiative et du référendum. Pour que l'on puisse parler d'agglomération, un certain nombre de conditions doivent être réunies: population d'au moins 10 000 habitants; existence d'un centre urbain; communes liées entre elles par une communauté de destin, donc par des relations quotidiennes et usuelles. Les organes de l'agglomération se constituent selon deux variantes prévues par la loi: d'une part, le système indirect qui implique une représentation indirecte, selon l'exemple de certains exécutifs communaux – celui de

la Ville de Neuchâtel par exemple – élus par le Parlement communal; et, d'autre part, la variante du scrutin populaire direct. C'est ensuite l'agglomération elle-même qui se met en place, qui définit ses propres statuts et qui décide si la désignation des organes législatifs et exécutifs se fera selon le mode indirect, c'est-à-dire par le pouvoir des communes en place ou selon la variante directe. Cette agglomération prévoit des représentations minimales des communes qui garantit à chacun un droit à la parole. Aucune commune ne pourrait avoir une majorité absolue, même si la commune-centre compte davantage d'habitants que le 51% de la région considérée. Cette agglomération juridique laissait planer beaucoup d'espoir, avec toutefois une réserve dès le départ: le projet de loi mis sous toit n'instaurait pas de souveraineté fiscale. Il n'existe de plus, aucune péréquation ; seule est prévue la réalisation de tâches communes dans l'intérêt de ceux qui estiment que le coût pourrait être abaissé grâce à l'économie d'échelle. Bref, l'agglomération ne supprime pas l'autonomie communale, mais elle est surtout censée éviter l'accumulation d'associations de communes que connaît le canton de Fribourg.

La Ville de Fribourg, qui est concernée au premier plan par cette loi cantonale, compte 34 000 habitants, contre 60 000 à l'ensemble de la région. La commune-centre assume essentiellement des charges culturelles, sociales, sportives et de transports. Or la commune de Fribourg manque de terrains. Cette particularité est l'une des caractéristiques essentielles de la problématique fribourgeoise, contrairement à d'autres villes comme La Chaux-de-Fonds qui disposent encore de réserves permettant de pratiquer une véritable politique économique. Il en résulte un exode partiel des personnes physiques et des personnes morales, un déséquilibre financier subséquent entre la commune-centre et les autres. Et comme la collaboration intercommunale est insuffisante, des risques de blocage existent.

La loi sur les agglomérations a été adoptée à la quasi-unanimité au Parlement, mais pour des raisons différentes. Alors que certains estimaient que cette loi constituait un pas en direction d'une collaboration plus intense, le camp des sceptiques jugeait que la complexité de la procédure et l'existence de possibilités de battre la loi en brèche risqueraient d'en empêcher la concrétisation. C'est la raison pour laquelle des esprits calculateurs ont approuvé cette loi en se disant qu'ils ne risquaient absolument rien à long terme.

L'ABSENCE DE VOLET FISCAL

L'absence de volet fiscal a été motivée, de la part du Conseil d'Etat, par la volonté d'éviter que le projet ne soit mis en péril. Ceux qui voulaient une collaboration plus intense, dont notamment Fribourg, ont tout de suite déploré cette absence. Dès lors s'est instauré un grand silence autour de la loi jusqu'au début 1999, où une initiative populaire a été lancée dans cinq communes de la région de Fribourg, y compris Fribourg-ville. Suite à cette initiative, le Conseil d'Etat est saisi légalement d'une demande d'établissement d'un périmètre provisoire de l'agglomération.

Satisfaire cette exigence est difficile. Outre la question des communes qui seront satisfaites d'être incluses dans le périmètre et celles qui le seront moins, se pose la question linguistique, puisque des communes germanophones font partie de l'agglomération fribourgeoise. Le traitement de l'initiative impliquera un certain nombre de difficultés qu'il sera difficile de surmonter.

En 1999, un sondage a été effectué à la demande et à l'initiative d'une association privée qui s'occupe du développement économique de la ville. Ce sondage, réalisé par l'Institut MIS-Trend, met en évidence une très forte majorité d'avis favorables à une collaboration communale plus intense, sous la forme, soit de l'agglomération juridique, soit même de la fusion de communes. 56% des habitants des communes touchées par une éventuelle agglomération sont même favorables à la fusion. Même dans les communes qui s'étaient montrées réticentes, ou dont les autorités communales témoignaient d'une véritable hostilité, on trouve encore entre 44 et 48% de partisans de la fusion.

Depuis 1995, la situation financière de la Ville s'est détériorée d'année en année. Pour la première fois en 1998, une baisse des recettes fiscales a même été observée. Dans ce contexte, les opposants initiaux à l'agglomération, c'est-à-dire ceux qui, dans les communes suburbaines, étaient hostiles à la nouvelle loi, commencent à s'y rallier: ils comprennent que, la situation financière de la commune-centre se péjorant, l'agglomération s'apparente à un pis-aller qui éviterait de procéder à une répartition des recettes fiscales. Quant aux vrais partisans de l'efficacité, ceux qui étaient convaincus par la loi sur les agglomérations, ils se rendent compte du piège et plaident de plus en plus fortement pour la fusion, en soulignant notamment que cette dernière comporte l'avantage de ne pas créer un niveau de décision ou une structure bureaucratique supplémentaire. Et l'on retrouve,

parmi les opposants les plus résolus à la loi sur les agglomérations, des gens dorénavant favorables à la fusion. Ceux-ci estiment que, quitte à devoir se rapprocher, il est plus sage de se marier complètement, car la fusion évitera l'accumulation des niveaux de décision et les lenteurs bureaucratiques.

L'agglomération pourrait en définitive s'avérer, si on la considère comme une fin en soi, un instrument de blocage, et non un instrument de progrès. Le processus étant voué à prendre du temps, il appartient au Conseil d'Etat de corriger un certain nombre de lois qui pénalisent indûment la commune-centre, notamment en matière d'écoles, de transports, de péréquation financière et de réforme d'une partie du secteur social. Dans ce dernier domaine, le Conseil d'Etat a obtenu une avancée significative, en faisant adopter par le Grand Conseil, en 1998, une répartition de l'aide sociale dans un pot commun de district, alors que chaque commune était auparavant livrée à son sort et que la ville de Fribourg bénéficiait d'une solidarité inversement proportionnelle à sa classification.

EFFETS DE DÉBORDEMENTS

La situation s'aggrave d'autant plus que les charges n'ont jamais cessé d'augmenter et que les recettes diminuent. Ce phénomène s'explique par la présence croissante de contribuables à bas revenus. Le nombre d'étrangers, qui sont davantage frappés par le chômage, est en outre plus élevé en ville de Fribourg. Un autre facteur qui pénalise la commune-centre est le nombre des requérants d'asile qui y vivent, des réfugiés statutaires qui ont besoin d'aide sociale, ainsi que des chômeurs et personnes en fin de droit.

En matière de logement, la ville de Fribourg possède un grand nombre de logements à caractère social, alors que les contribuables aisés continuent de déménager vers la périphérie pour avoir un appartement en PPE ou une villa jumelée. Les appartements à loyers modestes qui se libèrent sont ensuite occupés par des gens au revenu encore plus bas que les locataires précédents.

Enfin, à Fribourg, le taux d'occupation du sol se caractérise par un degré de saturation extrême. Des immeubles sont déjà construits dans les zones industrielles, ce qui incite les entreprises florissantes à chercher des terrains en dehors de la commune.

Tous ces facteurs, pris individuellement ou cumulativement, exercent une influence négative sur les recettes de la Ville et engendrent

une baisse constante de la capacité contributive moyenne des contribuables.

Concernant les charges, la plupart d'entre elles sont imposées par le Canton et doivent être appréhendées comme des dépenses liées. De grandes interrogations existent quant au statut du régime des transports en commun dans la future communauté des transports de la région. Il se pourrait dès lors que le canton n'intervienne pas et ne respecte pas les engagements pris il y a quelques années. Dans un tel scénario, la Ville se retrouverait seule et sans subventions avec ses propres transports publics.

En matière de législation scolaire, les critères de répartition dans les pots communs ne tiennent pas compte spécifiquement de la question des étrangers. Or les élèves étrangers provoquent un certain nombre de difficultés pour le corps enseignant et nécessitent souvent des appuis. Concernant la couverture des dépenses sociales non liées – c'est-à-dire l'aide financière à des institutions telles que Pro Infirmis, Pro Senectute, ou des institutions d'aide aux toxicomanes, on s'adresse toujours à la commune-centre, alors même que la zone d'émergence des problèmes sociaux est géographiquement bien plus vaste.

Enfin, des frais croissants sont liés à la protection de l'environnement, car la modération du trafic, la plantation d'arbres et la création de zones piétonnes sont des exigences plus actuelles que jamais. Or la pollution est notamment induite par les gens de l'extérieur, par le trafic pendulaire et par le rôle de chef-lieu cantonal que joue la ville, où se trouvent toutes les administrations cantonales et presque tous les établissements d'enseignement.

QUELQUES ESQUISSES DE SOLUTIONS

Pour remédier aux effets de débordement, la loi sur les agglomérations devrait être enrichie d'un volet fiscal. Un resserrement des taux d'impôts communaux ne serait cependant pas une mesure suffisante: même avec une telle mesure, 20 à 30 centimes de différence subsisteront entre certaines communes, ce qui favorisera le tourisme fiscal. En outre, la fourchette ayant été resserrée, la commune-centre n'oserait plus offrir certains avantages à ses ressortissants et il faudrait dès lors supprimer tous les tarifs différenciés.

Une autre solution pourrait résider dans une péréquation financière qui intégrerait le paramètre de la commune-centre. La ville de

Fribourg pourrait s'inspirer du canton de Zurich, qui a adopté un système où la ville de Zurich reçoit une aide de la part des communes et de l'Etat. Un certain espoir réside également dans l'article 50 de la nouvelle Constitution fédérale, qui contraint la Confédération à tenir compte des villes, des agglomérations et de leurs problèmes spécifiques.

Enfin, une dernière solution envisageable serait la fusion. Cette option serait difficile à mettre en œuvre, car il subsiste, dans certaines communes suburbaines, une opposition larvée au principe même de la fusion. Pour surmonter cet écueil, on pourrait imaginer une commune fusionnée dans ses aspects administratifs, dans ses aspects purement matériels, là où des économies d'échelle sont possibles, et maintenir une décentralisation en matière de culture, d'écoles ou de social, domaines où la connaissance du terrain et la proximité permettent de mieux cibler les besoins et d'éviter d'éventuels gaspillages. On cumulerait ainsi les avantages des deux variantes de l'agglomération, à savoir la superposition de communes et la fusion avec économies d'échelle. En cas d'échec de la législation sur l'agglomération proprement dite, cette fusion d'un nouveau genre permettrait de calmer les appréhensions de tous ceux qui ne veulent pas « perdre ou vendre leur âme ». En plus, si la fusion devait se réaliser à Fribourg, on ne serait pas encore confronté à une mégapole, puisque les communes du noyau dur ne totaliseraient « que » 55 000 habitants.

En définitive, il faut surtout mettre de la psychologie dans les solutions et manifester une authentique volonté politique. Mais la capacité à relever de tels défis dépendra toujours des hommes et des femmes qui sont au pouvoir.

CHAPITRE 11

LE REDÉCOUPAGE POLITIQUE : UNE ARME POUR LES RÉGIONS PÉRIPHÉRIQUES

Christelle MELLY

Economiste, secrétaire régionale de l'Association Val-de-Travers

LA POLITIQUE RÉGIONALE : UNE OPPORTUNITÉ POUR LES RÉGIONS PÉRIPHÉRIQUES

La politique régionale en Suisse a véritablement débuté à la fin des années 1970. Si l'on vivait alors encore dans une période de haute conjoncture, le fossé séparant le degré de développement des zones urbaines et rurales commençait à devenir de plus en plus profond.

La mise en vigueur de la Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne du 28 juin 1974 a permis à 54 régions de voir le jour en Suisse, couvrant ainsi plus des deux tiers du territoire national. En plus de l'outil financier non négligeable que cette loi apporta à ces régions, la nécessité de réaliser dès leur formation un programme de développement¹, doit être a priori considérée comme un tournant dans la manière d'analyser les besoins et de définir les axes de développement pour un ensemble de population dépassant largement la limite du simple territoire communal.

¹ Art. 17 alinéa 1 de la Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne.

En effet, une analyse aussi détaillée et la définition d'objectifs de développement clairs et précis n'avaient jamais été formulées dans les régions périphériques de Suisse auparavant.

La naissance des associations régionales n'a pas directement déclenché un nouveau mode de pensée « régionaliste » ; elle a permis de créer dans les régions périphériques un forum de discussions en se dotant de ressources humaines et financières, justement à un moment charnière de la vie socio-économique des régions. Les régions industrielles de l'Arc jurassien notamment perdaient de nombreux emplois, ce qui entraînait de lourdes conséquences sur les rentrées fiscales des communes. En parallèle, les normes légales de plus en plus contraignantes obligeaient ces mêmes communes à rénover et construire de coûteuses infrastructures (épuration, améliorations foncières...).

C'est donc tout naturellement que les structures associatives régionales devinrent le réceptacle des principaux problèmes rencontrés par les communes en difficultés financières.

Aux questions posées, les régions cherchèrent à répondre en déterminant pour chaque cas quelle était l'échelle territoriale optimale pour résoudre le problème, quels étaient les besoins en compétences et enfin quel type de collaboration mettre sur pied en fonction des différents types de structures légales existantes.

ÉCHELLE TERRITORIALE OPTIMALE

La recherche du territoire optimal permettant de résoudre un problème peut se résumer en la recherche de la masse critique suffisante. La taille, en terme de population, de la plus grande majorité des communes des régions périphériques était et est encore trop faible pour pouvoir dégager les moyens financiers nécessaires au financement et à l'exploitation de grandes infrastructures. Ainsi, la construction d'une infrastructure de loisirs de type piscine publique ne peut se concevoir que pour une région d'au moins 10 000 habitants. Mais la recherche de l'échelle territoriale optimale n'est pas seulement utile et nécessaire lorsqu'il s'agit de dégager d'importants moyens financiers, elle s'applique tout aussi bien lorsqu'une structure simple est à développer : l'organisation d'un service d'ambulance ou d'un service de soins à domicile rendus incontournables au travers de modifications légales cantonales oblige les communes périphériques faiblement peuplées à collaborer car de tels services sont tout simplement inabordables pour des territoires de quelques centaines d'habitants.

BESOINS EN COMPÉTENCES

Il s'agit de distinguer ici deux niveaux, le décisionnel et l'opérationnel.

Au niveau décisionnel, force est de constater que les élus n'ont pas à faire face aux mêmes problèmes aujourd'hui qu'il y a 30 ou 40 ans. D'une part, la gestion des communes demande de plus en plus de compétences et de disponibilités et d'autre part, les entreprises travaillent en flux de plus en plus tendus et, étant le plus souvent déconnectées du monde politique, ne trouvent plus aucun intérêt à libérer leurs employés pour exercer une activité politique.

Ce besoin en compétences se fait encore plus sentir lorsque les collaborations s'intensifient car les dossiers deviennent de plus en plus complexes ; ainsi dans le Val-de-Travers², un conseiller communal³ doit savoir, en plus des affaires communales, traiter des sujets aussi divers que la gestion d'un hôpital régional, d'un service d'ambulance, d'un home pour personnes âgées, d'un centre sportif régional, d'un service régional d'action sociale, d'une structure de gestion des déchets, d'une station d'épuration, d'un centre de secours, d'une société électrique ou d'une commission forestière.

Il en résulte une difficulté de recrutement, des exécutifs communaux soit incomplets soit avec un fort taux de rotation et certainement plus grave encore, une incapacité à gérer les tâches et à anticiper les besoins. Par ailleurs, le territoire d'élection des politiques locales est absolument trop exigü pour permettre l'élaboration de programmes politiques cohérents ; ainsi, l' élu local n'a que très peu de chances d'être élu si, par clairvoyance, il propose dans son programme de soutenir la réalisation d'une zone industrielle régionale sur le territoire de la commune voisine afin de préserver les bonnes terres arables pour l'agriculture sur sa commune.

Au niveau opérationnel, également si le recrutement ne constitue pas l'enjeu principal, comment peut-on justifier l'engagement de personnel administratif qualifié donc cher pour des territoires aussi exigü que la plupart des communes des régions périphériques actuelles? Ce besoin peut même devenir une contrainte ; dans ce cas, on assiste à la moins intéressante des formes de collaboration parce qu'imposée par le pouvoir supérieur. Ainsi la loi cantonale neuchâ-

² Région de montagne du canton de Neuchâtel au sens de la Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne du 28 juin 1974.

³ Membre de l'autorité politique communale exécutive.

teloise sur l'action sociale votée par le Grand Conseil⁴ obligea les communes à se doter d'un personnel qualifié occupant un poste à 50% minimum. Cette loi a donc forcé les communes à collaborer en créant des structures intercommunales pouvant justifier le financement et l'engagement du personnel requis.

TYPES DE COLLABORATION

De manière générale, on constate un retard quasi constant dans les outils légaux disponibles par rapport aux besoins des régions. Dans la quasi-majorité des cas, les législateurs cantonaux n'ont pas doté les textes légaux d'incitations suffisantes pour appuyer et encourager les nécessaires restructurations politiques en cours depuis une vingtaine d'années dans les régions périphériques. Ainsi, les communes n'ont, bien souvent, à leur disposition que les outils légaux traditionnels (fondation, société anonyme, coopérative, convention et association) ou quelques instruments peu développés (syndicat intercommunal ou régional⁵).

FAIBLESSE DES OUTILS

Chacun s'accorde à dire que la société anonyme n'a pas été conçue pour régler les tâches publiques, le but des collectivités publiques n'étant bien sûr pas de maximiser un profit mais bien de satisfaire les besoins d'une population. La structure la plus souvent utilisée actuellement est le syndicat intercommunal à but unique. Du point de vue de son organisation, la principale faiblesse réside aussi bien dans le mode d'élection de ses autorités que dans l'affectation de fonds prélevés par une autre autorité.

En effet, si dans le système politique suisse il est de tradition quasi générale qu'aussi bien les autorités législatives qu'exécutives soient élues par le peuple, le syndicat intercommunal ou régional voit ses autorités être désignées par les élus du pouvoir exécutif des communes membres. Ce nouvel échelon décisionnel non soumis à la sanction populaire constitue un affaiblissement de la démocratie. Il est peut-être cependant dicté par le contrôle que les élus des exécutifs

⁴ 25 juin 1996.

⁵ Le syndicat régional est à buts multiples et à géométrie variable.

communaux veulent pouvoir conserver sur l'utilisation des deniers publics que font les syndicats.

Si les nouvelles structures sont de plus en plus nombreuses, elles ne concernent de loin plus que les régions périphériques car les villes, centres d'agglomération, les proposent maintenant aux communes contiguës, ne souhaitant plus devoir supporter seules les charges d'investissements et d'exploitation d'infrastructures profitant largement à un bassin de population dépassant ses frontières administratives. Ces charges ponctionnent ainsi de larges parts du budget communal dont l'autonomie se réduit comme une peau de chagrin. Les syndicats ont souvent été créés pour exploiter de très importantes infrastructures, ce qui réduit d'autant le pouvoir réel des élus communaux.

STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ET PLAN D'INVESTISSEMENT

La Région du Val-de-Travers par exemple est composée de 11 communes pour un bassin total de population de quelque 12 400 habitants. Il existe à ce jour 18 formes de collaboration dont 13 comprennent les 11 communes. Or il n'existe pas de véritable pouvoir politique démocratiquement élu pour gérer tous les objets faisant l'objet de collaboration. Sans aucune compétence en terme de prélèvement fiscal, chaque structure élabore ses plans d'investissements et de développement indépendamment des autres.

Depuis 1977, date de la fondation de l'Association de développement régional⁶, il n'a été réalisé un programme concerté d'aménagement du territoire qu'au sein de cette entité. Et, comme le disait très justement Denis de Rougemont⁷, « la Région ne se décrète pas », il s'agit plutôt d'inciter à l'émergence d'initiatives communautaires latentes. Le Programme de développement en est l'illustration parfaite, car loin d'obliger les communes membres, il recense les potentialités de développement endogène tenant compte des particularismes culturels et sociaux et ouvrant largement la porte aux collaborations.

⁶ Fondation de l'Association Région Val-de-Travers le 9 mai 1977 au sens de la Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne.

⁷ DE ROUGEMONT D., 1977, *L'avenir est notre affaire*, Paris : Stock.

VERS UN REDÉCOUPAGE À L'AVANTAGE DES COMMUNES PÉRIPHÉRIQUES

Dans la longue expérience démocratique de la Suisse moderne, les régions périphériques ont su profiter avec intelligence des outils que la politique régionale fédérale leur a mis à disposition. Ainsi, plutôt que d'instaurer des forums de discussion, elles ont défini en commun leurs objectifs de développement et surtout objectivé ces projets en collaborations concrètes qui ont vidé petit à petit le rôle gouvernemental des communes.

Peut-on se payer le luxe de continuer à faire perdurer des structures juridico-politiques communales qui, peu à peu, n'auraient plus que pour mission de prélever des ressources financières qui seraient dépensées par d'autres structures politiques?

Les problèmes des régions périphériques sont trop importants et demandent des remèdes à efficacité rapide, pensés plus globalement tout en tenant compte des effets secondaires locaux.

Les régions ont compris leurs problèmes et ont tenté d'y apporter les solutions que le cadre juridique leur permettait ; or aujourd'hui, l'habit est trop étiqué et il faut le changer. Des ébauches de solution commencent à germer pour regrouper les communes en des entités juridiques et politiques plus grandes. Il faut simplement veiller, pour qu'elles soient acceptées et comprises, à ce que ces démarches soient bien expliquées à la population. Il ne s'agira en aucun cas de faire de la fusion pour de la fusion en s'insérant dans un trend où le monde économique joue le rôle de leader. A chaque niveau politique, un choix important d'économies doit être fait chaque année et cette tendance n'est pas prête à s'inverser.

Dans cette optique, l'union juridique et politique des communes d'une région permettrait tout simplement d'offrir de meilleurs services à sa population avec les mêmes moyens financiers, meilleurs parce que la fusion de certains services aujourd'hui éparpillés favoriserait l'engagement d'un personnel professionnel et la préparation de plans d'investissements et financiers sur un territoire optimal.

Mais surtout ce redécoupage politique permettrait aux régions périphériques de mieux s'armer face aux défis à venir et leur donnerait enfin une véritable capacité de réaction.

CHAPITRE 12

LA RÉGIONALISATION OU LA REVALORISATION DU RÔLE DES COMMUNES

Georges GROSJEAN

Adjoint du chef du service de l'aménagement du territoire
du canton de Vaud

LES NOUVEAUX ENJEUX DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Parmi les multiples aspects concernés par la collaboration intercommunale, l'aménagement du territoire représente un domaine important, qui gère des enjeux vitaux autant pour les individus que pour la société dans son ensemble. Discipline transversale par nature, l'aménagement a en effet un rôle primordial de coordination entre de nombreux domaines, rôle qui lui a été confirmé par les législations fédérale et cantonales. L'analyse conduite ici est basée plus particulièrement sur la situation en Suisse, mais elle peut très bien s'appliquer dans ses grandes lignes à toute démocratie occidentale.

L'aménagement doit effectuer les pesées d'intérêts entre les besoins souvent contradictoires de l'individu et de la société, garantir un milieu de vie sain, agréable et répondant aux aspirations de chacun, sauvegarder l'environnement tout en permettant de répondre aux exigences légitimes du développement économique. Il doit gérer avec parcimonie un espace compté, en garantissant à chaque utilisateur la satisfaction de ses besoins. L'aménagement du territoire est en permanence le lieu des conflits entre l'intérêt général de la société et les intérêts particuliers. Il doit favoriser des solutions harmonieuses,

mais il doit aussi réfréner certains appétits afin de maintenir un équilibre général et contribuer à garantir ce qu'on appelle aujourd'hui un *développement durable*.

L'aménagement vit aussi une profonde mutation, rendue obligatoire par l'évolution et les transformations de plus en plus rapides de notre société, une économie qui se mondialise et qui connaît dans le même temps une grave crise structurelle, une nécessité de répondre plus rapidement et mieux aux sollicitations des différents acteurs. La commune n'échappe pas à ces contradictions et à ces difficultés.

TÂCHES DES COMMUNES

Notre société a des défis importants à relever : après des décennies de prospérité, nous traversons une période de changements et de déséquilibres. Les questions qui se réglaient hier d'elles-mêmes – développement économique, emploi, logement, services et équipements techniques, transports publics et privés – appellent aujourd'hui l'intervention des collectivités et sont devenues des priorités de l'action publique.

Dans le traitement des enjeux liés à l'organisation territoriale, la commune a un rôle important à jouer car elle est l'instance de décision la plus proche du territoire et du citoyen. Par ailleurs, avec la complexité grandissante des problèmes et l'éclatement de l'espace quotidien de vie des habitants, la commune est de moins en moins apte à exercer seule ses tâches de gestionnaire. L'espace communal ne constitue plus aujourd'hui un milieu de vie fermé et quasiment autonome pour ses habitants et les activités qui s'y développent. Une large majorité de la population change chaque jour de commune pour son travail, ses loisirs, ses activités sociales et ses achats. Les retombées de ces migrations et de ces échanges, l'augmentation des charges et la complexité des problèmes ne peuvent plus être résolues à l'échelle des communes dans leurs structures traditionnelles.

Les communes doivent par ailleurs assumer des charges financières de plus en plus lourdes, qui engagent à réfléchir à une répartition plus équitable, à de nouvelles formes de coopération, aux problèmes de subsidiarité et de péréquation, à une nouvelle répartition des compétences entre instances politiques.

Ces défis relancent le problème de la forme et du pouvoir d'action des communes, tout autant que des modalités de coopéra-

tion entre les communes elles-mêmes et avec le canton ou la Confédération.

L'individualisme communal a ses limites, on l'a vu précédemment. La revendication d'une large autonomie communale est à reconsidérer, chacun à son propre niveau doit assumer pleinement ses responsabilités. L'autonomie communale doit se réorienter et trouver d'autres voies, tout en élargissant les formes de collaboration entre communes et avec les autres acteurs.

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LE RENFORCEMENT DES COLLABORATIONS

Pour faire face à ces nouveaux problèmes, l'aménagement a dû se décroïsonner, il a dû élargir ses limites d'intervention centrées prioritairement sur l'échelle communale. Depuis trois décennies, il recible son rôle et propose de renforcer les collaborations et la coordination, aussi bien *horizontalement*, entre domaines, entre services et entre communes, que *verticalement* entre instances de différents niveaux. Cette tâche de coordination est devenue prioritaire et elle a été inscrite dans la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 1979 et dans la majorité des lois cantonales.

La coordination horizontale et la coopération entre communes se fondent sur la *région*, nouvelle entité proposée dans la plupart des grands cantons, mais aussi dans de nombreux autres pays européens. La coordination verticale part du principe qu'un échelon intermédiaire entre le canton et les communes doit permettre d'affronter les enjeux décrits plus haut : la *région* constitue une plate-forme de discussion, un relais qui renforce la cohésion entre communes et qui simplifie le dialogue avec l'Etat.

Ainsi est née progressivement la notion de *région*, qui joue un rôle prépondérant dans les politiques de développement et d'aménagement.

LE MAILLON RÉGIONAL

Pourquoi créer un échelon supplémentaire alors que les problèmes sont déjà tellement compliqués? La région est devenue aujourd'hui l'espace du quotidien ; elle peut jouer un rôle de coordination entre les communes, qui sinon ne pourra être assumé

que par l'Etat. Elle détient désormais le pouvoir d'anticiper et de planifier l'organisation du territoire et la gestion du développement. L'appréhension des enjeux et la recherche de solutions à l'échelle régionale permettent, dans le contexte actuel, de résoudre des problèmes qui dépassent les possibilités des communes prises isolément.

Le Canton y trouve par ailleurs son intérêt, car tout accord entre communes est un acte qui permet de dépasser les « querelles de clocher » et les concurrences stériles pour créer des dynamiques à la mesure des défis du jour. Il économise ses forces en dialoguant avec des régions plutôt qu'avec une multitude de communes et d'associations diverses aux territoires superposés. Il peut déléguer des tâches aux régions et se consacrer à de nouvelles missions qu'il est le seul à pouvoir assumer : promotion économique du Canton, coopération inter-cantonale et transfrontalière, transports, services publics, etc.

DÉFINITION ET ÉCHELLE DE LA RÉGION

La région peut se définir de différentes manières ; les critères les plus fréquemment utilisés sont de caractère géographique, économique et politique. Cependant la notion de région n'est pas figée, elle évolue en fonction des objectifs poursuivis.

Des régions sont créées pour diverses finalités : aménagement du territoire, développement économique, découpage administratif ou statistique, organisation de la santé publique, de l'enseignement, de l'action sociale, de la distribution d'eau, de l'épuration, du traitement des déchets, etc. Des régions non institutionnelles existent par ailleurs de fait, par un sentiment d'appartenance à une même entité socio-culturelle (les « pays »), ou par la polarisation autour de centres urbains qui drainent la population de plus en plus loin grâce au développement de la mobilité et à l'extension des marchés économiques. Des régions plus étendues ont été créées dans d'autres pays européens – France, Allemagne, Italie, etc. – ou sont en voie de s'affirmer par-dessus les frontières nationales de l'Europe.

Selon les buts poursuivis, la dimension d'une région peut donc varier très fortement. On parle souvent de région « à géométrie variable », terme un peu trop à la mode, qui laisse supposer qu'on peut tout faire... Certes, cette manière de voir offre l'avantage de la souplesse, elle permet de trouver une réponse ciblée à des problèmes touchant un éventail d'acteurs bien définis, et elle permet une adaptation dans le temps. Néanmoins, elle multiplie les instances, elle

conduit à une infinité de recoupements de territoires, elle induit des difficultés de gestion insurmontables. Les communes arrivent-elles encore à se situer et à conserver une vue d'ensemble dans cette complexité de relations entrecroisées?

LA RÉGIONALISATION DANS LE CANTON DE VAUD

En matière d'aménagement du territoire vaudois, on parle de régions depuis le milieu des années soixante. Les premières qui ont vu le jour devaient résoudre des problèmes de croissance et d'extension de l'urbanisation (Lausanne, Morges, Lavaux, Nyon). D'autres régions se sont ensuite constituées depuis le milieu des années septante pour chercher les moyens de stimuler leur développement économique, souvent motivées par la perspective d'aides fédérales et cantonales (régions LIM ou LDR)

Aujourd'hui, vingt-cinq ans plus tard, seize régions couvrent l'ensemble du territoire cantonal. Elles ont mis en place une organisation structurée, et elles mènent des réflexions plus ou moins poussées sur leur développement économique, sur l'organisation future de leur territoire et sur le rôle de chaque commune dans la région.

La Loi sur le développement régional et la Loi sur l'aménagement du territoire (1985) ainsi que le Plan directeur cantonal approuvé par le Grand Conseil en 1987, ont consacré le principe de *régionalisation*, qui constitue en premier lieu une « attitude politique » de tous les partenaires concernés. Ce principe doit permettre de prendre en compte les diversités géographiques, démographiques et socio-économiques du territoire cantonal, les potentialités régionales à mettre en valeur et certaines contraintes à respecter. Pour l'organisation du territoire, la régionalisation marque la volonté de favoriser la constitution de régions polarisées autour de centres offrant les services et les équipements indispensables à la vie de la région, et capables d'être les moteurs d'une dynamique de développement régional. Pour l'organisation économique et politique, elle tend à soutenir un développement endogène des régions, à atténuer les disparités et à encourager l'expression de leurs intérêts.

Bien qu'aucune obligation ne soit faite aux communes de s'organiser en régions, les 384 communes vaudoises ont quasiment toutes adhéré à un organisme régional. Ceci montre qu'une prise de conscience émerge sur le fait que l'échelon communal ne permet plus de régler tous les problèmes concrets qui se posent, que la sacro-

sainte autonomie communale trouve ses limites et doit peu à peu céder le pas à la collaboration et à la solidarité intercommunales.

Ainsi la région, bien que marquée encore par des réticences nombreuses et des concurrences fortes, constitue progressivement une manière de collaborer entre communes. Elle offre un support pour le partage des responsabilités et la mise en commun des efforts pour mettre en place des solutions plus rationnelles et moins coûteuses, elle donne la possibilité de valoriser les complémentarités et de compenser certaines disparités, elle donne le pouvoir de faire face à des problèmes complexes liés à l'évolution de la société. Elle permet d'affirmer une identité régionale, d'harmoniser et de renforcer les objectifs d'un ensemble de communes, garantissant ainsi leur meilleure prise en compte à l'échelon supérieur du canton.

Contrairement à certaines idées encore vivaces, la régionalisation peut permettre une revalorisation du rôle de la commune, plus proche du citoyen et du territoire, plus apte à prendre en considération la culture et les données locales, à éviter les visions simplificatrices et à défendre les atouts et les spécificités communales. La région ne limite pas l'autonomie communale, elle la renforce en élargissant les prérogatives des communes aux questions régionales qu'elles décident de gérer ensemble.

QUEL AVENIR POUR LES RÉGIONS ET LES COMMUNES ?

La collaboration intercommunale devra encore faire face à de nombreuses difficultés avant d'acquérir une large crédibilité et de pouvoir développer toute son efficacité. En Suisse, les régions n'ont encore ni pouvoir politique reconnu ni revenus propres, contrairement à la France ou à l'Allemagne par exemple. De nombreux freins devront être levés, tels les réticences des élus politiques en place, la crainte d'un interventionnisme technocratique de l'Etat, les hésitations concernant les coûts et la lourdeur des études ou encore le manque de conscience des enjeux supracommunaux. Le degré d'engagement des partenaires n'est pas toujours suffisant pour permettre d'aborder sereinement tous les problèmes intercommunaux et pour garantir des solutions équilibrées.

Les méthodes et les solutions devront s'adapter aux types de régions. Les plus urbaines devront résoudre rapidement des problèmes d'agglomération, de fonctions centrales inévitables, de déplacements pendulaires, de déprime démographique dans les centres, de réparti-

tion des charges, de délégation de compétences, etc. Les régions rurales et de montagne devront affronter les problèmes de reconversion de l'agriculture, de gestion des phénomènes de périurbanisation, de maintien des services à la population, de transports, etc.

Des débats animés s'ouvrent et des initiatives se font jour pour renforcer le rôle de la région et lui donner une reconnaissance par un certain pouvoir politique et financier. Les premiers pas se sont concrétisés dans la Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM 1974), la Loi cantonale sur le développement régional (LDR 1985) et la modification de la Loi vaudoise sur les communes (1996) avec l'introduction de la notion d'associations de communes à buts multiples. D'autres dispositions seront inévitables en matière notamment d'agglomérations, de rôle des villes, de fiscalité, de péréquation et de rationalisation des services publics.

De nouvelles réflexions se font jour à des échelles qui débordent celle de la région vaudoise présentée ci-dessus. Vaud introduit la notion des *bassins*, qui regroupent plusieurs régions à intérêts communs par exemple en matière de promotion économique, de structuration du réseau urbain, de paysage, de transports collectifs ou d'organisation administrative de l'Etat. Depuis une dizaine d'années, la coopération intercantonale se développe et des régions transfrontalières voient le jour pour atténuer les effets des frontières, pour instaurer des collaborations et des économies dans des domaines particuliers tels que la santé, l'enseignement, la protection de l'environnement, les transports internationaux, le tourisme, le traitement des déchets, etc. Ces préoccupations et les accords qui en résultent sont en premier lieu de la compétence des Etats, mais les communes y sont en général associées, ce d'autant plus si elles sont organisées en régions, qui deviennent des interlocuteurs valables et crédibles à cette échelle.

L'internationalisation des problèmes et l'élargissement des échelles d'intervention ne conduisent pas à un aménagement du territoire décidé unilatéralement de haut en bas. Les régions – et les communes à travers elles – ont certainement encore des missions fondamentales à remplir dans la société de demain et notamment dans la politique d'aménagement du territoire.

Dans le futur, les régions devraient pouvoir répondre à deux catégories de besoins, par nature antinomiques. On peut espérer que la région restera suffisamment petite pour traiter des problèmes liés à la vie sociale, aux activités et aux déplacements journaliers. Elle doit

permettre au citoyen d'intervenir activement à l'échelle de sa vie courante, de son travail, de ses contacts sociaux et de la satisfaction de ses besoins élémentaires. Par contre, la région devrait s'élargir et s'organiser pour traiter de problèmes plus généraux tels que l'économie et les marchés internationaux, l'emploi, les grandes institutions et services spécialisés, les réseaux de base des transports, etc. Ces grandes régions devront se donner des moyens pour conserver leur poids et leur faculté d'intervention face aux instances étatiques et internationales.

Les régions ont un bel avenir devant elles, à condition de dépasser les querelles de clocher, de disposer des outils et des moyens d'agir, d'accentuer leurs efforts pour prendre en charge les responsabilités qu'elles revendiquent. Elles pourront jouer un rôle nouveau en soutenant les dynamiques intercommunales, en collaborant entre elles et avec les autres instances, mais aussi en sauvegardant et en valorisant leur identité propre, qui s'exprime à travers les spécificités, l'esprit, la culture et le patrimoine régionaux.

CONCLUSION

L'AVENIR INSTITUTIONNEL DE L'ESPACE LOCAL : UNE SUBTILE ARCHITECTURE

Katia HORBER-PAPAZIAN,
Professeur de politique locale et
d'évaluation des politiques publiques à l'IDHEAP

L'ÉCHELON COMMUNAL : LA PIERRE ANGULAIRE D'UN ESPACE D'INTERVENTION PLUS LARGE

Les différents textes présentés dans cet ouvrage mettent en évidence que, face à la complexité du processus de restructuration de l'espace local, la solution miracle n'existe pas. Ou, si elle existe, que c'est uniquement en théorie : renforcement des fusions pour les petites communes et de l'échelle régionale comme espace pertinent de coordination et de pilotage des politiques publiques. Force est néanmoins de constater que les conditions ne sont aujourd'hui pas remplies pour passer de la théorie à la pratique. Cet ouvrage permet cependant de dresser un bilan qui ouvre des pistes de réflexion. Qu'en retenir ?

De nouveaux enjeux, de nouvelles répartitions des tâches et des charges, ainsi que la multiplicité des échelles d'intervention des politiques publiques, militent pour une restructuration de l'espace d'intervention communal.

Malgré cette nécessité, chacun s'accorde, dans cet ouvrage, à reconnaître que le niveau communal est indispensable. D'une part, la commune est un élément essentiel d'identité, que ce soit pour des

personnes ancrées de longue date dans leur commune ou de nouveaux arrivants souhaitant se réapproprier symboliquement l'espace local. D'autre part, nombreux sont les usagers qui estiment avoir droit à des prestations publiques de proximité sur leur lieu de travail ou d'habitation, sans avoir à parcourir de trop longues distances. Le vent d'opposition que suscite par exemple la fermeture de classes ou de bureaux d'état civil est à cet égard éloquent, et plaide en faveur du maintien d'une certaine décentralisation administrative. Pourtant, pour des tâches telles que par exemple l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, les transports, la sécurité ou la politique sociale, autant de domaines où les problèmes ne s'arrêtent pas aux frontières communales, il paraît évident qu'au nom d'une plus grande efficacité, d'une recherche accrue de professionnalisme, d'économies d'échelles et d'une indispensable coordination, l'échelon communal n'est plus adéquat. Ce constat ne concerne pas uniquement les petites ou moyennes communes, il s'applique également aux plus grandes qui, outre des questions de coordination, sont confrontées à des effets de débordement et à un nécessaire partage des charges entre les communes centres et environnantes, qui implique également une redistribution, difficilement négociable, du pouvoir de décision. Ce constat est largement attesté par les communes, puisque les travaux de Ladner ont mis en évidence que 80% des communes estiment que la collaboration intercommunale est vouée à s'intensifier¹.

Ces collaborations prennent les différentes formes juridiques exposées par P.-L. Manfrini et N. Wysard dans cet ouvrage. Que retenir de l'expérience dans ce domaine ?

POUR SURMONTER LES LIMITES DE LA COLLABORATION À BUT UNIQUE...

Si le premier grand mouvement de collaboration des années 1970 est lié à des subventions fédérales octroyées dans le cadre de politiques telles que l'épuration des eaux, force est de constater que, depuis dix ans, la collaboration intercommunale s'est nettement intensifiée. Il faut cependant rappeler que ce sont les domaines où la

¹ LADNER Andreas *et al.*, 1998, *Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen : Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung*, Bern : Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.

construction d'infrastructures lourdes est en jeu (distribution de l'eau, routes, constructions scolaires, homes, hôpitaux, etc.) qui font le plus souvent l'objet d'associations de communes.

De nombreuses critiques ont été avancées contre les structures de collaboration à but unique, principal outil de collaboration jusqu'au milieu des années 1990. Ces critiques ont notamment trait à l'absence d'outils démocratiques, à la non-transparence des décisions, ainsi qu'à la dilution des forces engendrée par la multiplication des lieux de décision.

... LA COLLABORATION À BUTS MULTIPLES : UNE OPPORTUNITÉ À SAISIR

Pour lutter en particulier contre la dilution des énergies et créer des processus d'apprentissage dans la recherche d'approches globales et coordonnées des problèmes, les cantons ont renforcé leur arsenal juridique et sont de plus en plus nombreux à offrir la possibilité aux communes de recourir à des collaborations intercommunales à buts multiples. Ces structures permettent, grâce à leur flexibilité, de traiter les domaines de façon différenciée et, les frontières communales n'étant pas touchées, d'éviter les conflits de type identitaire. Elles ne résolvent cependant pas la question de l'absence de participation démocratique dans la prise de décision, l'ensemble des délégués n'étant pas élu.

Plus complexes à constituer que les associations à but unique et exigeant une réelle coordination non seulement entre entités publiques mais entre politiques publiques, ces structures remportent actuellement un faible succès.

LA FUSION DE COMMUNES AUJOURD'HUI DANS L'IMPASSE

Diverses politiques de fusion de communes ont été mises en place en Suisse. Dans ce cadre, les expériences de fusion obligatoire, présentées dans cet ouvrage par A. Ladner ainsi que K. Horber-Papazian ou S. Terribilini, ont abouti à des échecs face au refus, en particulier des communes, d'adhérer à des projets dans lesquels elles ne se reconnaissent pas et de fusionner avec des communes dont elles ne partagent ni les desseins ni les intérêts. Si la situation paraît bloquée concernant les fusions de communes imposées, le bilan des fusions

volontaires, simplement encouragées par le canton, s'avère à peine plus satisfaisant². La fusion volontaire est presque systématiquement le fait de communes à faible capacité financière et économique et/ou à court de relève politique. Pour éviter que les communes d'accueil n'aient à supporter des conséquences financières négatives suite à une fusion, certains cantons (Tessin, Fribourg en particulier) encouragent financièrement de telles démarches.

Malgré ces efforts, la taille moyenne des communes demeure le plus souvent faible après fusion. L'avant-dernière fusion dans le canton de Vaud a permis par exemple, de réunir deux communes de 168 et 156 habitants. Peut-on vraiment espérer un fonctionnement et une action plus efficaces après fusion, pour des communes dont la taille n'a fondamentalement guère évolué et dont les capacités financières et administratives sont à peine supérieures? La question est aujourd'hui largement ouverte. Des plans directeurs de fusion sont élaborés et diverses études, dont en particulier celles de B. Dafflon et N. Soguel, sont menées pour déterminer les conditions qui pourraient permettre que la Suisse mène, comme les pays du Nord de l'Europe, une réelle politique de fusion, au moins pour les plus petites de ses communes. Toutes les contributions réunies dans ce livre, en particulier celle de C. Melly, parviennent cependant à la même conclusion : seul un processus d'apprentissage né d'expériences communes, ainsi que de représentations et intérêts communs, pourront inciter les acteurs concernés à accepter de remettre en cause les espaces d'intervention communaux traditionnels.

LA RÉGION : UNE ÉCHELLE DÉSORMAIS INCONTOURNABLE

Quelle que soit la structure mise en place (collaboration intercommunale, fusion, agglomération), l'expérience démontre que, pour une multitude de politiques publiques, l'espace pertinent de résolution des problèmes et de mise en œuvre se situe à une échelle régionale. Espace de référence le plus souvent de l'usager et de nombreux élu(e)s comme le démontre l'article de A. Holenweg-Rouyet,

² Le canton de Fribourg, qui mène une politique de fusion depuis 30 ans, fait en partie exception à la règle. Depuis le début des années 1970, le canton entreprend des efforts constants pour changer les mentalités et pour inciter les communes à fusionner. Cette politique a porté ses fruits : 41 fusions ont été conclues depuis 1970. Le nombre moyen d'habitants par commune est en outre passé, entre 1970 et 2001, de 640 à 1035 habitants.

cet espace est très flou et peut varier considérablement, selon le type de politique publique ou d'activités considérées. Il peut ainsi concerner un espace intermédiaire à l'intérieur d'un canton, à l'exemple de l'aménagement du territoire présenté par G. Grosjean ou de la politique sociale analysée par P. Meystre, comme il peut concerner plusieurs cantons (politique académique), voire même déborder les frontières de l'Etat national.

Quelle que soit la région concernée, on constate cependant l'absence quasi complète d'instance institutionnelle. Les seules entités (structures de collaboration intercommunale, regroupement de cantons du type « espace Mittelland ») sont souvent conçues de manière ad hoc et n'ont guère d'assise politique ; il s'agit essentiellement de structures regroupant d'autres unités politico-institutionnelles (communes, cantons, voire pays dans le cadre de coopérations transfrontalières).

La seule exception au déficit institutionnel évoqué est, à ce jour, la future agglomération fribourgeoise, dont l'historique et les contours sont présentés dans ce livre par de Buman. La voie de l'agglomération sera sans doute explorée plus avant, car elle seule est à même de répondre aux nombreux problèmes auxquels sont confrontées les villes d'une certaine importance.

Il faut cependant être conscient que la formule agglomération ne s'adapte qu'aux zones urbaines et ne peut être transposée aux régions plus rurales ou périphériques.

A ce même niveau ou à un niveau supérieur, les régions, existant de fait de manière fonctionnelle autour de politiques publiques, vont probablement renforcer leur intégration ou, pour le moins, institutionnaliser certaines structures administratives en renforçant leurs assises politiques. Beaucoup craignent cependant que la création de régions institutionnalisées avec ou non, un parlement et un gouvernement élus ne fasse que complexifier et alourdir le système de répartition des tâches et des charges actuel. Cette complexité est à redouter si chaque acteur entend préserver son domaine de compétence. Si, par contre, quel que soit le niveau institutionnel considéré, l'espace de décision et d'action est celui du problème à résoudre ou des besoins à satisfaire, posons l'hypothèse qu'un rééquilibrage des pouvoirs au profit de régions infra- ou intercantionales comme transfrontalières, institutionnalisées et organisées autour d'enjeux communs, permettra non seulement une plus grande transparence dans les processus de décisions et le respect des droits démocratiques, mais encore une plus grande efficacité et une meilleure efficience politique.

VERS UNE ARTICULATION DE TERRITOIRES DIFFÉRENCIÉS

L'examen des diverses réponses possibles aux enjeux territoriaux auxquels est confronté l'espace local démontre que l'on se dirige vers un espace fortement différencié institutionnellement. Il l'est déjà de fait, que ce soit socialement, politiquement, économiquement, et les quadrillages administratifs traditionnels ne semblent plus à même d'assurer une gestion optimale des politiques publiques. Dépasser ceux-ci, et dépasser le simple échelon communal tout en lui attribuant des tâches de proximité, conduit à diverses solutions, dont aucune n'est pleinement satisfaisante en soi (collaboration intercommunale, fusion, régionalisation), et dont probablement aucune ne pourra être mise en œuvre isolément. Il s'agira ainsi d'y recourir de façon conjointe.

Dans cette architecture en pleine mutation, les instances supérieures traditionnelles, cantons et Confédération, seront certainement appelées à jouer à l'avenir un rôle incitatif prépondérant à travers, par exemple, la délégation de compétences conditionnelles aux communes liée à la mise en place de collaborations. Une telle délégation, négociée par les entités concernées, pourrait notamment être codifiée par des mandats de prestations. Dans cet ordre d'idées, il paraît essentiel que l'ensemble des acteurs, cantonaux, s'ouvrent à un réel partenariat avec les communes. Il importe également, comme le souligne M. Hug, que les communes coordonnent leurs actions et soient ainsi en mesure de négocier sur un pied d'égalité avec le canton.

L'enjeu majeur de telles évolutions est d'articuler toutes les entités locales et régionales de façon souple et variable. On devine la complexité, notamment évoquée par Raffestin dans cet ouvrage, d'un territoire institutionnellement structuré autour de communes qui fusionnent, d'autres qui collaborent, de régions semi-structurées et de cantons en phase de redéfinition de leurs tâches. C'est néanmoins le défi qui attend le territoire local, et qu'il connaît déjà en grande partie.

Un point paraît cependant essentiel, lors de tels processus de redéfinition institutionnelle : quel que soit le niveau concerné, existant, en phase de création, ou à venir, aucun ne peut demeurer isolé. L'échelon local est lié à l'ensemble des autres niveaux, dans le cadre d'un espace partiellement globalisé soumis à des contraintes systémiques qu'il ne saurait maîtriser qu'en petite partie. Seule l'intégration dans des réseaux divers peut permettre aux entités institutionnelles

communales d'éviter de devenir des coquilles vides, dotées de structures obsolètes.

Les communes sont le noyau central du système politique suisse. Si elles souhaitent le demeurer, leurs élus, comme leurs citoyens, doivent avoir la volonté de se mettre en situation d'être les acteurs des mutations actuelles et les constructeurs de la Suisse de demain.

L'ESPACE LOCAL EN MUTATION

Maillon central de l'architecture politique suisse, les communes sont souvent le point de référence identitaire des citoyens et celui de l'organisation administrative de proximité. Diverses à maints égards, elles se caractérisent toutes aujourd'hui par une remise en cause de leur espace et de leurs modes d'intervention. Cette remise en cause est due en particulier à l'accroissement des domaines d'intervention des collectivités publiques et au fait que l'échelle des problèmes à résoudre et des besoins à satisfaire dépassent de plus en plus les frontières communales. Accepter de revoir l'espace d'action communal implique de le questionner. C'est l'objet de cet ouvrage.

Divers regards se sont croisés, ceux de praticiens, de responsables politiques et de professeurs des hautes écoles, pour faire le bilan des différents découpages que connaît le territoire communal, mettre en évidence limites et tensions, faire état d'expériences en cours et ouvrir de nouvelles perspectives. Cet ouvrage s'adresse à tous ceux qui s'interrogent sur les mutations que connaît le tissu institutionnel local et sur l'avenir des institutions politiques suisses.

