

Un processus de fusion de communes à travers quelques aspects techniques

Lettre aux communes (septembre 2011)

Les fusions de communes ne seraient-elles pas tout simplement un effet de mode ? Une interrogation justifiée qui apparaît souvent lors des prémises d'un projet de fusion. Elle nécessite toutefois d'être développée. Une différenciation essentielle doit être opérée sur la nature même d'une fusion qui est un moyen et non un but. Depuis le début des années 1980, la Suisse romande a connu 101 fusions de communes : 12 dans le canton du Valais, 24 dans le canton de Vaud, 58 dans le canton de Fribourg, 2 dans le canton de Neuchâtel, 5 dans le canton du Jura et aucune dans le canton de Genève. Par exemple, dans le canton de Fribourg, la première recensée a eu lieu en 1866. Dans le canton de Vaud, les communes de Saint-Christophe et de Champvent fusionnent en 1811. S'agit-il alors vraiment d'une mode ? Il semble plutôt que la fusion constitue, dans certains cas, le moyen le plus adapté pour répondre aux défis actuels des collectivités publiques locales. Leurs réactions face aux évolutions légales, techniques et financières de leur environnement, dans tous les domaines gérés par une commune, doivent être cohérentes et faire preuve d'adaptabilité. N'oublions pas que le découpage des communes suisses tel que nous le connaissons correspond au découpage des paroisses du 19^{ème} siècle : il devait être possible de nourrir le bétail le matin, aller à la messe puis fourrager le soir : la distance d'une demi-journée à pieds constituait la limite. Les différentes évolutions des moyens de transports et de communications ont rendu ces découpages obsolètes. Finalement, les communes fusionnent pour créer un cadre politique et administratif adapté aux exigences actuelles et futures de la gestion publique.

Dans cette optique, la fusion de communes apparaît comme un des outils à disposition des collectivités locales, permettant d'atteindre les objectifs fixés : mettre en place un nouveau projet de société (une nouvelle commune), préserver et améliorer les prestations à la population, conserver l'autonomie et les prérogatives de la commune, diminuer le déficit démocratique des collaborations intercommunales, internaliser la gestion et la réalisation de certaines tâches, notamment par la professionnalisation de certains postes, augmenter la représentativité lors des négociations au niveau intercommunal ou cantonal, assurer une assise financière plus stable, supprimer la redondance de certaines tâches, etc.

C'est bel et bien la traduction de ces objectifs en un projet sociétal, une vision à moyen et long terme de ce que sera la nouvelle commune, qui doit permettre aux autorités politiques concernées d'initier le projet. En effet, cette étape obligée définit le cadre et les grandes lignes, voir même propose quelques projets fédérateurs. Elle permet surtout de répondre à la question du "pourquoi fusionner ?". Il s'agit là d'un élément indispensable pour conduire le projet devant l'autorité souveraine : le peuple. Dès lors que le but est défini, une étude de faisabilité de la fusion peut avoir lieu, afin de déterminer si la fusion est l'instrument le plus adapté à son contexte.

Une fois cette étape franchie, il s'agit de concrétiser la vision sociétale en projets et mesures concrètes, en d'autres termes, "préparer et développer" le projet de fusion avant de le soumettre devant législatif puis les citoyens. Trois aspects techniques nous semblent alors incontournables dans un tel processus : la constitution des groupes de travail, la méthodologie et les supports qui leurs seront fourni ; la communication ; les analyses financières. Cette lettre aux communes propose d'aborder brièvement ces trois aspects et de les inscrire dans un processus de fusion.

Les groupes de travail :

Les groupes de travail (GT) ont pour mission de décliner la vision sociétale formulée par les exécutifs des communes concernées, en projets et mesures concrètes. En effet, définir le cadre et tracer les grands axes de la nouvelle commune n'est pas suffisant, il s'agit également de répondre à la question du "comment fusionner?". Par exemple, un aspect de la vision sociétale peut être d'améliorer les conditions de vie des familles par une augmentation de la quantité de l'offre des structures d'accueil de la petite enfance. Le groupe de travail en charge de ce domaine devra alors déterminer s'il s'agit de structures privées ou publiques, s'il s'agit également de structures parascolaires, du nombre de places disponibles, de l'emplacement géographique de ces structures, etc. Il est donc essentiel qu'un nombre suffisant, mais pas trop important, de groupes de travail soit constitué, par thèmes, domaines ou selon le plan comptable, afin de traiter de l'ensemble des sujets relatifs à la gestion communale. Il est aussi nécessaire de s'assurer que leur constitution soit représentative des communes concernées, au niveau de l'exécutif et du législatif, éventuellement de la population. Toute personne ressource est un avantage dans le processus de travail, qu'il s'agisse d'une personne élue ou non, d'un représentant cantonal ou d'un conseiller externe.

La méthodologie de travail et les supports de travail sont également des aspects centraux de la démarche. Ils permettent d'organiser et de structurer les débats, de simplifier la réflexion et de fournir les informations nécessaires. La méthodologie de travail permet de définir les objectifs des groupes, notamment en terme de livrables. Elle est l'architecture de ce qui sera produit et constitue un outil de travail puissant. En ce qui concerne les supports de travail, ils sont la matière à réflexion, constitués notamment de l'inventaire de l'existant. Procéder ainsi permet de confronter, d'une part, les projets élaborés par les groupes de travail avec, d'autre part, les structures existantes. Les besoins et les moyens peuvent être mis en évidence : les mesures à prendre sont ainsi clairement définies.

La communication :

La communication est un aspect transversal au processus de fusion, indispensable à la réussite du projet. Porté par les autorités communales, le projet de fusion devra être approuvé par les citoyennes et citoyens

des communes concernées. Quelque soit les avis défendus par l'exécutif ou le législatif et quelque soit le nombre de communes prenant part au processus de fusion, si la majorité des votants d'une seule des communes n'est pas favorable à la fusion, c'est l'ensemble du projet qui échoue. Or, les raisons qui définissent les choix de vote se basent rarement sur des aspects de gestion administrative, sur un éventuel déficit démocratique au sein des collaborations intercommunales ou encore sur la représentativité de la commune lors de négociations. La population sera d'avantage attachée au projet sociétal proposé (vision), à des notions identitaires et d'appartenance, à la proximité des services communaux ou encore à des aspects d'ordre financier, comme le coefficient fiscal proposé pour la nouvelle commune. Les groupes de travail, relayés par les chargés de communication, devront s'assurer de traiter ces aspects et de les communiquer de manière adéquate et en temps voulu. Parce qu'une fusion touche des sensibilités différentes au sein de la population, la communication doit débiter avec le processus de fusion, afin que la population puisse entièrement se l'approprier. Elle doit en outre être suffisamment souple pour pouvoir être modifiée, au besoin, selon l'avancée du projet.

"Le rôle de la communication est essentielle : elle doit être adaptée à l'importance du projet. Dans cette optique, détecter les enjeux du processus de fusion, assurer l'accessibilité de l'information et laisser une tribune aux opposants sont trois éléments nécessaires à la réalisation d'un plan de communication."

Laurent Curchod

Chargé de missions pour les fusions de communes au sein du Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) de l'Etat de Vaud

La communication ne concerne cependant pas que les relations externes. En effet, la communication interne, avec l'ensemble du personnel de la commune, est tout aussi importante. Les avis et prises de position du personnel communal sur la fusion sont des facteurs à prendre en considération. Parce qu'ils sont le relai et le support des autorités politiques d'une collectivité auprès de la population, mais également parce qu'ils seront directement affectés par la fusion, ces femmes et ces hommes devront avoir l'assurance du maintien de leur emploi dans la nouvelle commune et être correctement informés de l'avancée du processus. Leur soutien et leur pleine collaboration est indispensable au bon déroulement du projet.

Les analyses financières :

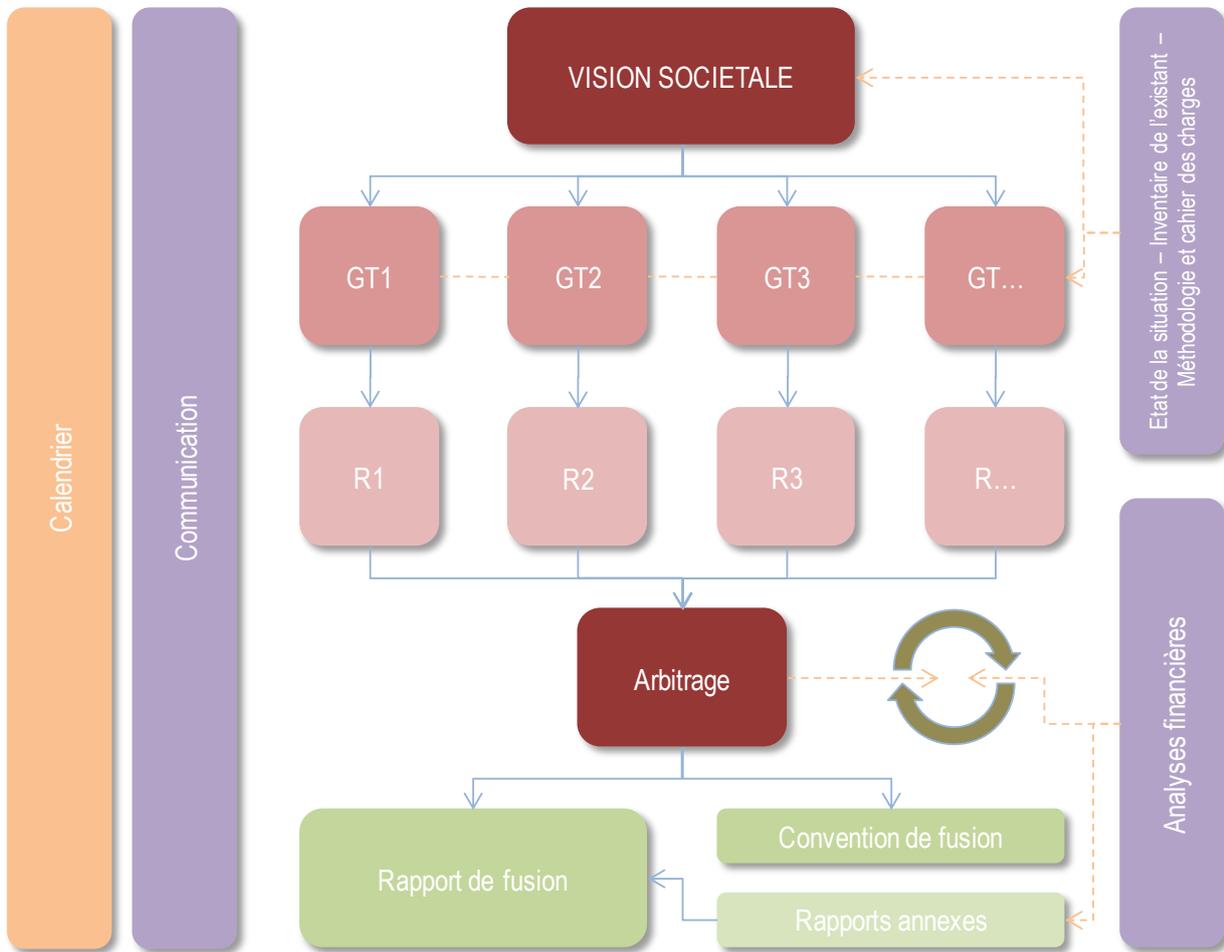
Les analyses qui peuvent être produites dans le cadre d'une fusion de communes sont de deux types : comparative et prospective.

La première compare, à partir d'un certain nombre de critères objectifs, des éléments financiers et de gestion sur une période passée déterminée. Elle a pour but de fournir des éléments constructifs et d'information aux groupes de travail, mais permet également de désamorcer certains débats sur des sujets délicats, en établissant les faits et en expliquant le passé.

Toutefois, une fusion de commune est un projet d'avenir et ne doit donc pas se focaliser uniquement sur des aspects financiers passés. C'est pourquoi, une analyse prospective de type planification financière comprenant des projections fiables en matière d'évolution de la population et des contribuables ou d'éléments purement financiers, telles que la dette, la capacité d'endettement, les recettes fiscales ou la marge nette d'autofinancement, est indispensable afin de valider la viabilité du projet de fusion tel qu'il sera proposé au législatif puis à la population. Cette démarche permet de confronter les propositions de mesures fournies par les groupes de travail avec les finances escomptées de la nouvelle commune. Un processus itératif s'installe alors entre les résultats des groupes de travail, l'analyse financière prospective ainsi qu'un éventuel arbitrage effectué par l'exécutif, afin de garantir la soutenabilité des finances communales. De plus, cette approche permet la validation d'un coefficient fiscal en adéquation avec les options choisies pour la future commune et la détermination d'un plafond d'endettement.

Le Schéma 1, présenté ci-dessous, résume le processus de fusion de communes de manière simplifiée, tel que nous l'avons présenté précédemment. La vision sociétale élaborée et portée par les autorités communales (ou le Comité de pilotage du projet de fusion - Copil) sera retranscrite de manière concrète par les différents groupes de travail (GT). Leur rapport de groupe (R) devra faire l'objet d'un arbitrage de la part des autorités communales ou du Copil, afin d'assurer la cohérence du projet et sa faisabilité, notamment en matière financière. L'état de la situation, l'inventaire de l'existant, la méthodologie et le cahier des charges des groupes de travail, ainsi que les analyses financières, seront des domaines transversaux qui interviendront tout au long du processus. C'est également le cas de la communication qui doit être entreprise dès le début du projet. Enfin, la dimension temporelle est représentée de manière verticale par le calendrier.

Schéma 1 : Représentation schématique d'un processus de fusion



GT1 : Groupe de travail 1, selon la répartition choisie

■ : déterminé par l'exécutif / Copil

R1 : Rapport du Groupe de travail 1

Source : BDO SA

L'ensemble de ces éléments permettront de préparer la fusion, ainsi que les éléments nécessaires au Rapport de fusion, qui est la synthèse des Rapports des groupes de travail (R) et des analyses financières, après arbitrage, ainsi que la Convention de fusion. Enfin, des rapports annexes sur des aspects particuliers peuvent être élaborés en appui du Rapport de fusion, afin d'apporter les précisions qui peuvent être nécessaires.

BDO SA a accompagné plus d'une cinquantaine de fusions de communes partout en Suisse. En tant que mandataire externe, nous sommes à même d'apporter l'aide nécessaire à la conduite et à la réalisation d'un projet de fusion sur son ensemble, mais aussi sur des thématiques spécifiques.

N'hésitez pas à nous contacter pour un entretien sans engagement : nos spécialistes sont à votre disposition.

Gianni Saitta - Economiste - MA Eco. Po. - Spécialiste en Finances publiques

BDO SA - Biopôle - Rte de la Corniche 2 - Epalinges

Case potale 7690 - 1002 Lausanne

021/310.23.04 - 078/640.16.12

gianni.saitta@bdo.ch